

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ  
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ) МИД РОССИИ

---

КАФЕДРА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА



*Серия основана в 2011 году*

**Елена Кремянская**

# **ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ФЕДЕРАЛИЗМА**

**сравнительно-правовое исследование**

**МОНОГРАФИЯ**

ИЗДАТЕЛЬСТВО «МГИМО-УНИВЕРСИТЕТ»  
2015

УДК 342.24  
ББК 67.3  
К79

*Редакционный совет серии:*

Торкунов А.В. (председатель), Подберезкин А.И. (заместитель председателя),  
Алексеева Т.А., Булатов Ю.А., Мунтян М.А., Орлов А.А., Ручкин Г.Р., Серегин А.В.,  
Тимофеев И.Н., Толстопятенко Г.П., Холопов А.В.

**Кремянская Е.А.**

К79 Теория и практика федерализма: сравнительно-правовое исследование: монография / Е.А. Кремянская. Моск. гос. ин-т междунар. отношений (Ун-т) МИД России, кафедра конституционного права. — М.: МГИМО-Университет, 2015. — 146 с. — Серия «Научная школа МГИМО(У)»

ISBN 978-5-9228-1136-1

Проблемы государственного устройства и, в частности, федерализма являются одними из самых комплексных во всем государствоведении как в теоретическом, так и в практическом плане. Идет постоянное развитие всей системы устройства государства, развивается система распределения полномочий между федеральным центром и субъектами.

В монографии исследуется опыт крупнейших федераций современного мира, проводятся параллели с современным российским государством, определяются проблемы и предлагаются пути их решения. Изучается также и российский опыт развития федерации.

Монография может быть полезна юристам, преподавателям, аспирантам и студентам высших учебных заведений, сотрудникам органов власти, всем читателям, которые интересуются проблемами государственного устройства.

УДК 342.24  
ББК 67.3

ISBN 978-5-9228-1136-1

© Кремянская Е.А., 2015  
© Московский государственный институт  
международных отношений (Университет)  
МИД России, 2015

# СОДЕРЖАНИЕ

---

ВВЕДЕНИЕ .....	5
<b>Глава 1.</b> ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ .....	<b>8</b>
§ 1. Теоретический анализ форм государственного устройства .....	8
§ 2. Разнообразие видов федерации .....	30
§ 3. Понятия «унитаризм» и «федерализм» в теории государственного устройства .....	37
<b>Глава 2.</b> ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННЫХ ФЕДЕРАЦИЙ .....	<b>41</b>
§ 1. Россия как особый вид федеративного государства. Влияние опыта других федераций на развитие федерализма в России .....	41
§ 2. Принципы федерации .....	49
§ 3. Состав федерации .....	65
<b>Глава 3.</b> КОМПЕТЕНЦИЯ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ .....	<b>93</b>
§ 1. Основные принципы и способы распределения компетенции между Федерацией и ее субъектами в России и в зарубежных федерациях .....	93
§ 2. Особенности закрепления предметов ведения федерации и субъектов в России .....	114
§ 3. Особенности закрепления предметов ведения федерации и субъектов в зарубежных федерациях .....	128
<b>Глава 4.</b> ЭВОЛЮЦИЯ СОВРЕМЕННЫХ ФЕДЕРАЦИЙ .....	<b>135</b>
§ 1. Эволюция общетеоретических подходов .....	135
§ 2. Модели развития современных федераций .....	138



**Памяти  
доктора юридических наук, профессора  
кафедры конституционного права МГИМО(У)  
Марии Александровны Могуновой**

## **Введение**

Проблемы государственного устройства являются, пожалуй, наиболее сложными во всем государствоведении, как в теоретическом, так и в практическом плане. Поэтому, несмотря на то что этим проблемам уделено большое внимание в российской науке, они по-прежнему остаются не менее актуальными и требуют дальнейшего исследования и выработки необходимых практических мер по совершенствованию формы государственного устройства.

Разработка и воплощение в жизнь наиболее целесообразной разновидности федерации для государства имеет, прежде всего, значение для сохранения и укрепления целостности государства и обеспечения его безопасности, как с точки зрения внутреннего устройства, так и на международной арене. Определение основных направлений совершенствования федерализма важно также для наиболее целесообразной организации публичной власти, как в центре, так и в регионах, для четкого определения правильного соотношения различных уровней власти.

Значимость данных проблем определяется также необходимостью создания гражданского общества в рамках всей страны, обеспечения общенациональных стандартов прав и свобод человека и гражданина.

Федерализм вызывает особый интерес в силу той роли, которую играют федеративные государства в современном мире. Федеративная форма государственного устройства является довольно распространенной, и исследование ее различных аспектов имеет существенное теоретическое и практическое значение.

Нельзя не отметить большой интерес ученых и исследователей к изучению вопросов федеративного устройства и федерализма, как вообще в мировой науке, так в частности в советской науке и современной российской науке. Более того, современные авторы уделяют все больше внимания не только общим вопросам федерации, федерализма и путей их совершенствования, но и более

узким вопросам, но от этого не менее важным, таким как разграничение предметов ведения и полномочий в федерации, принципы федерации, оптимизация структуры и состава федерации, перспективы развития федерализма.

Вместе с тем нельзя не отметить, что по многим вопросам и проблемам федерализма в научном мире не существует единой точки зрения, особенно в вопросах классификации России как федеративного государства, или, например, вопросов суверенитета федерации и ее субъектов.

Несмотря на то, что проблеме развития федераций и федерализма посвящено немало научных трудов, а само законодательное регулирование довольно интенсивно развивается, в данной сфере остаются острейшие вопросы, которые нуждаются как в теоретическом осмыслении, так и в разработке практических предложений по их решению.

В данной монографии автор рассматривает особенности федерации в России и зарубежных странах, теорию и практику реализации федерализма, основываясь на современном законодательстве.

Соглашаясь с теми авторами, которые признают лишь две формы государственного устройства — унитарную и федеративную — автор обосновывает необходимость выделения формы, являющейся переходной от международно-правового образования, в том числе конфедерации, к федерации, то есть формы, в которой появляются определенные признаки единого государства.

На процесс образования федеративных государств может оказывать существенное влияние целый комплекс факторов или один из них, в том числе исторические традиции, национальный состав населения, наличие серьезных противоречий между отдельными частями государства, языковые различия.

Исследования реальных взаимоотношений центра и регионов в унитарных и федеративных государствах дает основания полагать, что существует необходимость признания существенных различий между такими понятиями как «унитарное» и «федеративное» государственное устройство, с одной стороны, и «унитаризм» и «федерализм» с другой, поскольку децентрализованное унитарное государство может носить в себе явные признаки федерализма, и, наоборот, централизованные федерации, имеющие в своем составе автономии, могут на практике функционировать на основе четко выраженного унитаризма.

Анализ основных тенденций, характерных для современных государств, дает основания для выделения трех противоположных направлений в их развитии: первую основную тенденцию характеризуют централизация, усиление черт унитаризма в федеративных государствах, вторую — децентрализация, приводящая в определенных случаях к распаду единого федеративного государства, созданию на его основе независимых государств, третью — преобразование унитарных государств в федеративные, что может быть связано с международным влиянием, усилением сепаратизма в отдельных регионах и другими факторами.

## ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

---

### § 1. Теоретический анализ форм государственного устройства

Государство — явление многоликое и многостороннее. Под *государством* понимается, прежде всего, особая, универсальная для данного общества организация, обладающая уникальной властью (публичной, государственной властью) и специализированным аппаратом управления обществом. Будучи неотъемлемой частью общества уже на протяжении многих тысячелетий, государство выполняет всеобъемлющие регулятивные функции по отношению к нему.

Теория государства и права определяет, что основными *элементами*, составляющими государство, являются территория, население и публичная власть. Представляется, что государство существует лишь тогда, когда власть, осуществляемая в пределах обособленной территории над проживающим в пределах этой территории населением, самостоятельна и независима.

В отечественной литературе до сих пор для обозначения данного института еще иногда употребляется термин «*государственное устройство*» в так называемом узком смысле. Так, по мнению профессора В.Е. Чиркина, «термин «государственное устройство» употребляется в немногих конституциях<sup>1</sup>. В юридической литературе этот термин имеет узкое значение, его нельзя отождествлять с более широкими понятиями: «государственный строй», «устройство государства», «структура государства»<sup>2</sup>. Государственное устройство — это политико-территориальная организация государства, соотношение государства как целого с его составными частями (штатами, провинциями, автономными единицами и т.д.)»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Так называется, например, раздел 3 основного закона Бразилии 1988 г.

<sup>2</sup> Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. — М. : МНИМП, 1997. С. 6.

<sup>3</sup> Там же. С. 15.

Необходимость определенным образом построить территориальную организацию государства вытекает из того обстоятельства, что любое государство расположено на ограниченной территории, там же проживают граждане этого государства. После определенного порога численности граждан и размеров территории возникает необходимость разделить территорию на округа, штаты, земли, области, края, кантоны, районы, губернии, уезды и т.д., а также создать на этих территориальных образованиях местные (территориальные) органы власти. Возникает потребность распределить полномочия между центральными и местными органами власти и управления. Наконец, субъективные и даже случайные факторы — заимствования, политико-правовые подражания, колониальное воздействие, политические интересы и многое другое — тоже влияют на территориальную организацию государства.

Характер взаимоотношений государства и его составных частей определяет основные формы государственного устройства: унитарную и федеративную. Некоторые исследователи включают в этот перечень также конфедеративную форму, так, например, в учебнике «Теория государства и права»<sup>4</sup> под редакцией А.Б. Венгерова выделяется «конфедеративная форма государственного устройства», однако, как представляется, это не совсем верно.

Конфедерация не обладает признаками, характеризующими единое государство, каким, например, является государство с унитарной и федеративной формой государственного устройства. Со временем конфедерация может перерасти в федерацию или распасться на составные части. Однако, в связи с тем, что конфедерацию иногда причисляют к третьему типу государственного устройства, представляется полезным рассмотреть этот вопрос подробнее.

Понятие «унитарное» государство происходит от латинского слова 'unus', что означает «единственный». Унитарная форма государственного устройства распространена довольно широко. Она характеризуется единой структурой государственного аппарата на всей территории страны.

Парламент, глава государства, правительство распространяют свою юрисдикцию на территорию всей страны. Их компетенция

---

<sup>4</sup> Венгеров А.Б. Теория государства и права. — М. : Юриспруденция, 2000. С. 127.

(функциональная, предметная, территориальная) ни юридически, ни фактически не ограничивается полномочиями каких-либо местных органов.

Административно-территориальное деление в разных странах строится по неодинаковым принципам и включает в себя разное число ступеней и звеньев. Число ступеней административного деления зависит от численности населения и размеров территории страны, однако зависимость эта не жесткая: иногда в менее крупных странах число ступеней больше, чем в более крупных.

Все административно-территориальные единицы могут иметь в своей основе юридические акты, определяющие и закрепляющие их правовое положение (например, уставы). Административно-территориальные единицы едва ли могут обладать какой-либо политической самостоятельностью. Однако в области хозяйственной, социально-культурной их полномочия могут быть достаточно широкими, позволяющими осуществлять управление территорией, учитывая при этом ее особенности.

После Второй мировой войны в ряде унитарных государств наметились два направления изменений в территориальном делении. С одной стороны, стали образовываться крупные единицы, охватывающие несколько областей — регионы, которые создавались не актами центральных органов, а снизу, путем соглашений. Этот процесс, прежде всего, преследовал цель экономической координации и укрепления финансовой базы для выполнения все возрастающих задач, которые ставил перед ними центр. С другой стороны, современные тенденции в развитии административного деления заключаются в укрупнении низовых единиц со стороны центра, как путем объединения высших единиц, так и путем учреждения нового высшего их уровня, что было сделано, например, во Франции, Испании, Италии.

Признаком унитарного государства является наличие одного уровня гражданства. Никакие административно-территориальные образования собственного гражданства не имеют и не могут иметь.

Для унитарного государства характерной является единая система права. Ее базу образует единая конституция — основной закон, нормы которого применяются на всей территории страны без каких-либо изъятий или ограничений. Местные органы власти обязаны применять и все другие нормативные акты, принима-

емые центральными органами государственной власти. Их собственная нормоустанавливающая деятельность имеет сугубо подчинённый характер, распространяется на соответствующую локальную территорию. Центральная власть устанавливает основы налогообложения, принципы налоговой системы, предоставляет дотации из государственного бюджета, таким образом, осуществляя определенное воздействие на местные органы.

В унитарном государстве действует единая судебная система, которая осуществляет правосудие на территории всей страны, руководствуясь общими нормами материального и процессуального права. Судебные органы, как, впрочем, и все другие правоохранительные органы, представляют собой звенья единой централизованной системы. Очевидно, что для унитарного государства характерны централизация всего государственного аппарата и прямой либо косвенный контроль над местными органами.

Такая централизация может проявляться в разных формах и в разной степени. В зависимости от состава унитарного государства можно выделить простые унитарные государства (Польша, Непал, Гватемала) и сложные унитарные государства (Китай, Никарагуа).

Государство, территория которого состоит только из административно-территориальных единиц — это *простое унитарное государство*. В нем могут быть использованы различные системы административно-территориального деления, каждая из которых имеет свои плюсы и минусы. Множество ступеней административно-территориальных единиц предполагает, как правило, создание соответствующих ступеней выборных представительных органов, то есть расширяет участие населения на каждой ступени управления. Однако это увеличивает административный аппарат, усложняет и делает более громоздкой систему управления. Иногда этот недостаток пытаются преодолеть путем сокращения звеньев выборных органов, когда в среднем звене административно-территориального деления они не создаются, а существуют лишь назначенные центром уполномоченные. Иногда таких органов нет в высшем (областном) звене (например, в Финляндии). Но в этом случае сокращается участие населения в управлении не только государством, но и местными делами.

Обычно оптимальным считается двух- или трехзвенное деление. Однако решение этого вопроса зависит от конкретных усло-

вий страны. В небольшой Албании было четыре ступени, тогда как в соседней Болгарии, значительно превосходящей по территории Албанию, было только две.

Устройство *сложных унитарных государств*, имеющих в своем составе территориальную автономию, может быть различным в зависимости от формы автономии. В тех странах, где она является административной, отношения между составными частями государства являются иными, чем в том случае, когда создается политическая, законодательная автономия, которая существует в Финляндии, в Дании, в Испании, в Португалии и некоторых других государствах. Создание таких образований, наряду с административно-территориальным делением государства, связано с компактным проживанием национальных меньшинств, историческими, лингвистическими, культурными, бытовыми особенностями населения, географической отдаленностью некоторых территорий государства.

*Унитарное государство* — в целом централизованная форма государственного устройства. Однако в этой централизации также можно выделить свои градации. В зависимости от того, какой вид контроля она осуществляет за местными органами, различают не только централизованные, но и децентрализованные унитарные государства. В децентрализованных унитарных государствах существует конституционное распределение полномочий между центральной властью и территориальными единицами высшего уровня. Это сближает их с федеративными государствами<sup>5</sup>.

Несмотря на относительную самостоятельность местных властей в децентрализованных унитарных государствах, существуют, тем не менее, различные формы контроля за ними со стороны

---

<sup>5</sup> Например, согласно ст. 117 Конституции Италии 1947 г., в пределах основных принципов, установленных законами государства и при условии непротиворечия национальным интересам и интересам других областей область может издавать законодательные нормы по 18 позициям (организация ведомств и административных единиц областного подчинения, границы общин, местная полиция, градостроительство, сельское и лесное хозяйство и др.), а также по другим вопросам, указанным конституционными законами. Учитывая содержащиеся в статье оговорки, следует признать, что перечисленные предметы ведения образуют совместную сферу компетенции государства и властей, а исключительной сферы ведения в отличие от субъектов федераций области не имеют. Напротив, все, что находится за пределами ст. 117, составляет исключительную сферу ведения государства.

центра: финансовый, судебный контроль (в том числе и через общие, и через специальные административные суды), на места посылаются инспекции министерства, ответственного за местное самоуправление, с соответствующими министерствами согласовываются кандидатуры ведущих чиновников.

Различие же с централизованными унитарными государствами заключается в том, что централизованные унитарные государства — это те государства, в которых нет местного самоуправления вообще, а функции власти на местах осуществляют только назначенные сверху администраторы. Это государства с выраженными авторитарными политическими режимами. В ряде стран Африки значительная роль в осуществлении власти на местах принадлежит родоплеменным вождям. Впрочем, сейчас редко можно встретить государства, где на местах отсутствуют выборные органы. Однако в странах с однопартийной системой, формальное наличие местных выборных органов власти есть не более чем ширма для всевластия на местах.

В некоторых же унитарных государствах используется предоставление более льготного правового статуса одной или нескольким административно-территориальным единицам. Такое унитарное государство характеризуется наличием административной автономии для некоторых структурных территориальных подразделений. Указанная форма государственного устройства находит применение там, где требуется учет специфических интересов территориальных единиц (национальных, этнических, географических, исторических и др.).

Права по самоуправлению у автономных образований несколько шире, чем у населения обычных административно-территориальных единиц. Однако самостоятельность автономий допускается только в пределах, установленных центральной властью.

Форма унитарного государства дает возможность более полной концентрации ресурсов в руках центра, она может способствовать ускорению развития страны в целом. Она удобна для бюрократических структур, ее предпочитают обычно авторитарные режимы. Если государство небольшое по размерам и в нем нет компактно проживающих групп населения с какими-то особенностями или для таких групп создается территориальная автономия, унитарное государственное устройство широко применяется при демократических режимах.

Как известно, другой формой государственного устройства является *федерация*. Название «*федерация*» происходит от латинского ‘*foedus*’, что означает союз, объединение<sup>6</sup>. Против внешнего врага отдельные государства могут образовывать союз — новое единое государство — федерацию, участники которой приобретают новый статус субъектов федерации, а для борьбы с «внутренней язвой» унитарное государство иногда децентрализуется в федеративное, в результате чего не только центр, но и составные части федерации получают право быть самостоятельным уровнем власти, обеспечивая ее целостность и эффективность.

*Федерация* — это соединение в одно государство нескольких государств, государственно-территориальных образований в интересах достижения общих целей с помощью федеральной власти при условии сохранения за каждым субъектом — государством, государственным или территориальным образованием — определенной самостоятельности в рамках единого целого. Федеративная форма государственного устройства впервые в истории была применена в конце XVIII в. в Северной Америке, где 13 штатов, объединившись, образовали «более совершенный союз»<sup>7</sup> под названием Соединенные Штаты Америки.

Современные теоретики уделяют значительное внимание анализу природы федерации. По теории У. Рикера<sup>8</sup> федеративным является государство, имеющее два уровня управления одной и той же территорией и одним и тем же населением, где каждому из названных уровней управления гарантирована автономия, по крайней мере, в одной сфере деятельности.

Другое теоретическое направление объясняет особенности федеративных отношений через концепцию участия<sup>9</sup>. При таком понимании в основу сущности федеративного государства положена идея суверенитета центральной власти и право территорий участвовать в осуществлении государственной власти на основе согласо-

---

<sup>6</sup> Однако существуют иные толкования термина «федерация». Так, некоторые авторы полагают, что этот термин происходит от слова ‘*federare*’, что означает «объединять, укреплять союзом».

<sup>7</sup> Преамбула Конституции США 1787 г.

<sup>8</sup> *Riker W. Federalism: Origin, Operation, Significance.* — Boston, 1964. P. 11.

<sup>9</sup> См. подробнее: Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) /Отв. ред. *Б.Н. Топорнин.* — М. : Юрист, 2001. С. 82.

ванной воли народа государства. Согласно этой теории существенным признаком федеративного государства является участие территорий в образовании национальной воли, но единственно суверенной остается только центральная власть. Суверенность власти определяется и тем, что она образуется на основе решения местных и центральных властей. Два источника лежат в ее основании: воля всего населения федеративного государства и воля отдельных политических образований. Таким образом, в федеративном государстве власть заключена в сферах, находящихся в юрисдикции федеральных частей и центра не рядом друг с другом, а друг в друге.

Американский исследователь С. Вударт выделяет следующие характеристики федерального союза:

1. *«Правило закона»*: анархические отношения между субъектами замещаются «правилом закона», которое гарантировано общественными институтами. Закон союза, следовательно, превосходит закон входящего в него штата или области, определенной его Конституцией.
2. *Проведение закона в жизнь*: чтобы обеспечить «правило закона» эти общественные институты включают в себя законопродвигающие образования, такие как исполнительная власть, суды, у которых есть возможности и обязательства проводить законы в жизнь.
3. *Применимость*: закон союза применим и к входящим в него государствам, и индивидуально к гражданам, живущим в пределах их границ.
4. *Независимые законодательные и дипломатические институты*. У этих общественных институтов есть свой собственный, независимый законодательный процесс, отличный от таких процессов в государствах, входящих в союз. Их закон не требует ратификации в парламентах входящих в союз государств.
5. *Демократия*: общественные институты, также как и их эквиваленты во входящих в союз государствах, демократичны.
6. *Конституционно определенные обязательства*: общественные институты требуются, чтобы поддержать общий курс, где проблемы разделяются для того, чтобы их можно было сообщать адресованно, но не больше. Другие правительственные уровни предпочитают делать все иначе»<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Вударт С. Элементарное введение в идеи федерализма. История федеральной идеи вкратце. — М. : Юрист, 1996. С. 78.

Признавая возможность наличия многоуровневого статуса субъектов федеративного союза в рамках единого государства, многие зарубежные исследователи подчеркивают императивный характер еще одного важнейшего условия и фактора стабильности федеративных государств — единство политического режима по всей вертикали федеративного государства, основанного на неукоснительном принципе разделения властей.

В свою очередь российская и советская доктрина следующим образом смотрит на эту проблему. Понятие «федеративное государство» или «федерация» определяется теоретиками как «союзное государство», «добровольное объединение государств в союзное государство на основе федеративного договора»<sup>11</sup>. Однако такое определение не является общепризнанным. Энциклопедический словарь определяет, что федерация — это не обязательно первоначально союз государств, объединившихся на основании договора, государство не обязательно возникает именно на этом основании. Это может быть и исторически сложившееся государство, которое, постепенно развиваясь, переходит на путь федерализации. Нельзя не отметить, что и это определение также имеет свои слабые стороны.

Общепризнанная доктрина выделяет следующие специфические признаки федерации<sup>12</sup> как формы государственного устройства:

1. Федерация состоит из государственных образований, имеющих статус субъектов федерации с собственным административно-территориальным устройством и собственной организацией системы власти.
2. Территория федеративного государства, как правило, состоит из территорий субъектов федерации. При этом субъекты федерации не обладают правом сепарации, что является некоторой гарантией стабильности федерации. Однако необходимо отметить, что в федерациях, формирование которых осуществлялось, в том числе и по национальному принципу, отсутствие законодательного права субъектов на сепарацию<sup>13</sup> не мешает некоторым субъ-

---

<sup>11</sup> Каранетян Л.М. Федерализм и права народов (Курс лекций). — М., 1999. С. 4.

<sup>12</sup> Конституционное право зарубежных стран. / Под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. — М. : НОРМА-ИНФРА, 2010. С. 131.

<sup>13</sup> Необходимо учитывать, что республики в СССР, например, обладали правом на сепарацию, что, однако, не является типичным для государств с федеративным устройством.

- ектам вести деятельность, направленную на выход из состава Федерации (например, провинция Квебек в Канаде).
3. Субъекты федерации не обладают суверенитетом (хотя он может быть формально юридически провозглашен). Это означает, что они не являются суверенными государствами. Субъекты федерации могут быть полностью лишены права представительства в международных отношениях (например, Австрия), или это участие сильно ограничено и проводится под контролем федерального центра (Швейцария, США).
  4. Субъекты федерации, как правило, обладают своими собственными Основными законами (Конституциями, Уставами). При этом требуется и должно быть обеспечено верховенство федеральных законов и Конституции федерации как Основного закона государства.
  5. Наличие гражданства федерации. В некоторых федерациях допускается наличие гражданства федерации и гражданства ее субъектов. Однако речь идет о наличии лишь двухуровневого гражданства, а не о двойном гражданстве. Предпосылкой получения гражданства субъекта федерации является наличие общедоказательного гражданства. В то же время основным для гражданина любой федерации является наличие гражданства Федерации, наличие гражданства субъекта не имеет значения в международно-правовом плане, что гарантирует полное равноправие всех граждан федерации<sup>14</sup>.
  6. Как правило, признаком федеративного устройства государства является бикамеральная структура парламента, в котором одна из палат (обычно нижняя) является органом общенационального представительства и формируется путем выборов по территориальным избирательным округам, а вторая палата (обычно — верхняя) является органом представительства субъектов федерации, причем эта вторая палата может быть как избираемой, так и не избираемой.

---

<sup>14</sup> Нельзя также не отметить, что для двухуровневого гражданства характерна возможность субъекта принимать в свое гражданство, что одновременно делает лицо гражданином всей федерации. Кроме того, если бы субъект имел право решать вопросы выхода из гражданства, то это делало бы неразрешимым проблему гражданства всей федерации, что нарушало бы федеративную компетенцию. Более того, при двухуровневом гражданстве в федерации, в отличие от двойного гражданства разных государств, у гражданина не возникает дополнительных двойных прав и обязанностей, как например, служба в армии.

7. Разделение властей в федеративном государстве осуществляется как «по горизонтали», так и «по вертикали». Наряду с наличием трех федеральных ветвей власти: законодательной, исполнительной, судебной, в субъектах также существуют системы разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Порядок организации и взаимодействия ветвей власти в субъектах, как правило, определяют Основные законы субъектов Федерации.

Зарубежные исследователи проводят работу по изучению фундаментальных признаков эффективного функционирования федерации. Р. Уоттс<sup>15</sup>, обобщая взгляды наиболее авторитетных специалистов в области теории федеративного устройства, таких как И. Дукачек, П. Книг, В. Левингстон, У. Рикер, Д. Элазар, выделяют следующие признаки:

1. Наличие у двух уровней управления (федерации и ее субъектов) прямого выхода на граждан.
2. Обеспечение распределения законодательных и исполнительных полномочий для каждого из этих уровней и распределения финансовых годовых доходов между этими двумя уровнями управления, включая и некоторые автономные районы.
3. Обеспечение представительства региональных интересов через федеральные политические властные институты.
4. Отказ от чрезмерной жесткости федеральной конституции: Конституция должна обладать качеством изменения и адаптации к требованиям всех или большинства составляющих союз субъектов.
5. Наличие посредника (в форме суда или референдума) при решении вопроса о распределении компетенции между двумя уровнями власти при осуществлении управления.
6. Поддержка межправительственных отношений как между федерацией и ее субъектами, так и между самими регионами, которые способны нести ответственность за долевое участие в управлении или интересы которых совпадают.

Одним из важных факторов, определяющих взаимоотношения субъектов и федерации, а также характеристики федерации является *признак*, по которому образована федерация: *территориаль-*

---

<sup>15</sup> *Watts R. Contemporary Views in Federalism // Evaluating federal system. — London, 1977. P. 8.*

*ный, национально-территориальный или национальный.* В западной науке федерация практически не рассматривалась как способ решения национального вопроса, форма преодоления национальных трений, противоречий, хотя в некоторых государствах имелись компактно проживающие национальные группы. Исторические тенденции к образованию федераций путем объединения территорий подтверждали территориальный фактор как основной при формировании федеративного государства. Лишь в единичных случаях на федерацию оказывал влияние этнический или национальный фактор.

Большинство федеративных государств построено на территориальной основе, но встречаются государства, где сочетаются территориальный и национальный факторы. В государствах, где в основу федерации положен территориальный принцип (например, США, Австралия) и субъекты федерации обладают равными правами, антагонистические отношения между частями единой системы практически не наблюдаются. А в государствах, где их территориально-политическая организация в той или иной мере отражает многонациональный состав населения, получает развитие региональная автаркия.

По мнению многих ученых, национальный признак не должен лежать в основе образования федерации. Например, исследователь федерализма Р. Галлиссо<sup>16</sup> полагал невозможным длительное существование и нежизнеспособность государств, образованных на национальной основе. По его мнению, части такого государства только и занимались бы выяснением отношений между собой. Отсюда проистекают многочисленные конфликты в федеративном государстве, которое стремится построить федерализм на национально-территориальной основе.

В советской доктрине длительное время господствовал тезис о необходимости создания федерации по «национально-территориальному» признаку. Такой способ построения федерации рассматривался как самый лучший и перспективный способ решения национального вопроса при условии компактно проживающих в стране крупных наций (этносов). Среди примеров — СССР, Югославия, Чехословакия. Согласно советской доктрине, националь-

---

<sup>16</sup> Галлиссо Р. Одолеть национализм или национализм одолеет нас: Специализированная информация: реф-т. — М. : РАН ИНИОН, 1993. С. 15.

но-территориальный подход соответствовал международно-признанному праву наций на самоопределение. Он может способствовать интеграции частей распадающегося в силу определенных причин государств, если такая интеграция соответствует интересам населения.

Примером такой федерации может служить Бельгия, которая в 1993 г. стала федерацией, сформированной с учетом национально-территориального признака. Согласно Конституционной поправке от 5 мая 1993 г. Бельгийская федерация состоит из общин (низового звена) и регионов (наиболее крупной единицы — субъектов федерации). Валлонский регион в Бельгии включает пять провинций, фламандский регион — тоже пять, в отдельный регион выделен билингвистический регион — столица Брюссель.

Однако национально-территориальный подход может иметь и свои отрицательные черты. Он может породить (и довольно часто это и происходит) сепаратистские тенденции, которые инициируются не коренным населением, а представителями правящих элит. Примером служат процессы, связанные с попытками выхода франкоязычной провинции Квебек из состава Канады и проведением референдума по обсуждению этого вопроса.

Преувеличение национального момента в государственном строительстве государства может, по мнению ряда ученых и политиков, не сплотить, а, напротив, подорвать государственную общность, единство федерации как государства. Поэтому, например, в Нигерии, где сильны племенные противоречия, при создании и последующих неоднократных реорганизациях федерации в 60—80 годы XX в. не только не учитывался национальный фактор при перекройке штатов, а наоборот, 30 штатов были в итоге созданы с таким расчетом, чтобы «растворить» племена по разным штатам, создать такие условия, чтобы ни одно племя не могло доминировать. Раздробление этносов по разным штатам, по мнению нигерийских политиков, было призвано способствовать единству нигерийской нации, чего невозможно было бы достичь путем закрепления племенных структур.

В других федерациях (например, в США, Мексике, Швейцарии) национальный момент при построении федерации во внимание не принимался. Федерация при ее возникновении рассматривалась как способ определенного укрепления децентрализованных конфедераций. При таком подходе число субъектов

Федерации не соответствует числу национальных групп, даже если и таковые имеются, а деление происходит с учетом территориального признака.

Территориальный подход также имеет свои плюсы и минусы. Территориальный подход может способствовать совершенствованию государственных отношений, укреплению государственной власти, может приглушить сепаратистские тенденции. С другой стороны, федерации, построенные с учетом такого подхода, тяготеют к излишней централизации, причем, иногда интересы компактно проживающих этнических групп не учитываются.

Надо сказать, что процесс развития федеративных государств в последнее время показал, что ни территориальный, ни национальный признаки при построении федерации нельзя абсолютизировать, каждый из них может быть использован с учетом конкретной ситуации.

В необходимых случаях комплексно-территориальный подход к федеративному устройству государства может дополняться территориальной (или национально-территориальной) и культурно-национальной автономией<sup>17</sup>. Национально-территориальная и территориальная автономия в прошлом была использована в РСФСР, а также в Сербии, одной из республик Югославии. В настоящее время автономные образования имеются в Индии, где проживает много народностей. Это административная автономия, хотя в этих автономных районах некоторые законы, изданные индийским парламентом, по усмотрению местного губернатора могут применяться с изъятиями.

Политическая и административная автономия существует и в унитарных государствах. Политической автономией (с правом собственного законодательства) пользуются Аландские острова в Финляндии, населенные в основном шведами, остров

---

<sup>17</sup> Культурно-национальная автономия — это добровольное объединение граждан одной национальности в целях самостоятельного решения вопросов своей самобытности, национальной культуры, языка, образования. Это не территориальное объединение. Структуры культурно-национальной автономии имеют право обращаться в государственные органы для решения своих вопросов, создания средств массовой информации, доступа к национальным культурным ценностям, создания художественных промыслов, учреждения культуры и образования, установления контактов с общественными организациями и т.д.

Минданао на Филиппинах, Азорские острова в Португалии и другие. Административная автономия провозглашена в Китае, где имеется более сотни автономных провинций. Там разрешено создание своих собственных органов с особыми полномочиями, издание газет, судебный процесс может осуществляться на местном языке,

При любых условиях, организуя территорию федерации в соответствии с тем или иным признаком важно учитывать условия жизни простых граждан, не ущемлять их права вне зависимости от способа формирования федерации.

Правовое положение субъектов федерации определяется, прежде всего, тем, что фактически они не являются независимыми государствами. Они представляют собой государствовподобные образования и отличаются отсутствием суверенитета<sup>18</sup>. От обычных областей и провинций унитарного государства они отличаются наличием ряда таких полномочий, которыми, как правило, внутригосударственные административно-территориальные единицы не обладают.

Другим признаком, присущим субъектам федерации является их право в рамках, установленных федеральной Конституцией, устанавливать основы своей политической организации, а также утверждать Основной закон. Обычно в общесоюзной Конституции указывается на право членов федерации принимать свою Конституцию. Даже в случаях, когда конституция члена федерации по времени ее издания предшествует федеральной Конституции, первая, с момента вступления в силу федеральной Конституции сохраняет свою силу лишь постольку, поскольку ее текст не расходится с текстом союзной Конституции.

Наличие у члена федерации конституционной власти, то есть власти по установлению, изменению и дополнению своей конституции, отличает его правовое положение от административно-территориальных подразделений унитарного государства. Правовое положение субъекта характеризуется наличием своего законодательного и исполнительного органов власти. Законодательные органы членов федерации образуются на основе как однопалатной, так и двухпалатной системы.

---

<sup>18</sup> Тем не менее, формально Конституции федераций могут закреплять суверенитет субъектов и их государственный статус.

В некоторых случаях правительство члена федерации формируется на парламентской основе и несет формальную ответственность перед законодательным органом данного субъекта. Это относится, в частности, к субъектам таких федераций как Австралийский Союз, Индия, Германия.

Ряд федераций наряду с гражданством федерации предусматривают наличие гражданства субъекта. Так, в США граждане, проживающие в конкретном штате, обладают также гражданством этого штата. В конституциях латиноамериканских федераций (Мексики, Бразилии, Аргентины, Венесуэлы) по аналогии с Конституцией США не только придается преимущественное значение федеральному гражданству, но говорится лишь о союзном гражданстве; право гражданства в этих республиках по существу регулируется исключительно союзным законодательством. В некоторых федерациях, хотя в их конституциях и предусматривается наличие наряду с союзным гражданством гражданства члена федерации, фактически существует лишь одно союзное гражданство (например, в Австрии).

Наличие гражданства членов федерации при одновременном существовании гражданства федеративного государства не является необходимым признаком федерации, так как имеется значительное число федераций, Конституции которых предусматривают существование лишь единого федеративного государства и регламентируют этот вопрос лишь федеральным законодательством.

Для характеристики федеративного государственного устройства можно выделить следующий перечень критериев:

1. Основанием формирования федеративного государства и утверждения федеративных отношений может выступить договор и/или Конституция. Соответственно федерация может быть классифицирована как договорная или конституционная.
2. По способу распределения и осуществления властных полномочий различаются централизованные и децентрализованные федерации с подвидами, притом, что четкое разграничение между ними осуществить довольно сложно.
3. Федеративные государства, как правило, организуются с учетом территориального признака и национальный фактор, который при построении федерации требует учета показателей расселе-

ния национальных, этнических сообществ, как правило, играет или починенную роль, или вообще игнорируется.

4. По масштабам федерализации государства, по статусам субъектов федерации и объему их полномочий различают симметрично организованные и ассиметрично организованные федерации. В симметричных федерациях все субъекты федерации наделены равными правами и обязанностями, в то время как в ассиметричной федерации некоторые из них обладают большими правами, что, обычно, связано с их особым статусом в составе федерации<sup>19</sup>.

Надо сказать, что федеративное устройство государства встречается на своем пути не только сторонников, но и много противников. Их доводы обычно сводятся к следующему:

«Федеративное устройство государства мешало бы гармоничному и равноценному развитию условий жизни. Оно ведет к экономическому упадку. В федеративном государстве процесс принятия решений очень сложный и неповоротливый. Федеративное устройство государства значительно удорожало бы затраты на государственное управление из-за большого количества центров принятия решений, а также из-за большого числа чиновников. Федеративное устройство государства принесло бы с собой раздробление правовой системы и усложнило бы, в том числе, нормальное течение экономики входящих в него членов»<sup>20</sup>.

Как представляется, эти доводы могут быть опровергнуты примером уже существующих федеративных государств. Так, такие федеративные государства, как США или Германия, являются государствами с высоким уровнем развития. Таким образом, упадок и снижение уровня жизни в государстве никак не связаны с формой территориального устройства государства.

Действительно, процессы принятия решений в федеративном государстве протекают медленнее и иногда значительно медленнее, чем в некоторых унитарных государствах, однако, предполагается, что принятое решение будет уже более взвешенным, а результат такого решения более продуктивным.

---

<sup>19</sup> В качестве примера можно привести правовое положение провинции Квебек в составе Канадской федерации, где Квебеку выделяются специальные квоты при занятии государственных должностей, Квебеку выделяются дополнительные транши государственных бюджетных средства.

<sup>20</sup> *Штелер-Май А.* Федерализм в Германии. — М., 2001. С. 7.

Практическое сравнение затрат на управление федеративным государством и унитарным показывает, что стоимость управления в федерации если и выше стоимости управления унитарным, то не настолько, чтобы это привело государство к разорению и упадку по этой причине. Если же говорить о правовой системе федеративного государства, то можно заметить, что основные вопросы урегулированы федеральным законодательством и на долю субъектов достаются менее важные и отнюдь не решающие вопросы, что также не способствует раздроблению.

Исследователь федерализма А. Штелер-Май на примере Германии выделяет в своем исследовании аргументы, говорящие в пользу федеративного государственного устройства: «В федеративном государстве граждане имеют значительно больше возможностей влиять на развитие событий, чем в унитарном государстве. Тесная близость к местным парламентам и чиновникам обеспечивает гражданам существенно более легкое положение для контактов со «своим» парламентом и со «своими» чиновниками. Вследствие существования земель, делящих государственную власть с федерацией, один из важнейших элементов правового государства — принцип разделения властей — существенно усиливается. В федеративном государстве существует не только горизонтальное разделение властей, как в унитарном государстве, где государственная власть находится в нескольких руках. Здесь существует еще и так называемое вертикальное разделение властей между федерацией и землями. Поэтому граждане имеют возможность для серьезной защиты от злоупотреблений со стороны власти»<sup>21</sup>. Многие исследователи считают конфедерацию одной из форм государственного устройства. Однако, как уже было сказано выше, это не совсем так.

Конфедерация, так же как и федерация состоит из входящих в нее членов — политико-территориальных единиц, но в отличие от федерации, такими единицами являются только суверенные государства. Они могут быть достаточно крупными, но бывают и небольшими. Конфедерация, как правило, возникает на основе международно-правового договора и обычно, в отличие от федерации, характеризуется не как союзное государство, а как союз государств. В своей основе это международное объединение, хотя

---

<sup>21</sup> Штелер-Май А. Федерализм в Германии. — М., 2001. С. 9.

конфедерация может иметь отдельные конституционно-правовые признаки<sup>22</sup>.

Конфедерация — это объединение государств в целях достижения определенных целей (экономических, военных, политических, социальных и др.), позволяющая создать наиболее благоприятные условия для деятельности этих государств. Эти цели могут носить как временный, так и постоянный характер. Так, страны Европейского экономического сообщества в своем объединении преследовали, прежде всего, экономические цели, причем эти цели относятся к разряду постоянных: обеспечение наиболее благоприятных условий для движения товаров, перелива капитала, денежного обращения.

В отличие от федерации, которая имеет единую территорию, в конфедерации этого нет. Решать территориальные вопросы или утверждать решения государств-членов по территориальным вопросам конфедерация не вправе.

Для достижения поставленных целей в конфедерации создаются необходимые органы управления. Они имеют координирующий характер, занимаются в основном согласованием позиций и обычно составляются путем соединения органов государств-членов.

Финансовые средства, требуемые для ведения общих дел, объединяются добровольно. Размер их устанавливается по соглашению. Порядок вступления в конфедерацию и выхода из нее определяется входящими в нее государствами и основан на принципе добровольности и согласии всех ее членов. Выход из конфедерации носит более простой характер, нежели выход из федерации. Он может производиться и на основе одностороннего волеизъявления, имеющего, однако, правовую базу. Субъекты конфедерации являются полностью самостоятельными государствами. Ограничение их суверенитета касается только тех сторон деятельности, которые стали предметом их добровольного объединения.

В конфедерации нет ни исключительной компетенции конфедерации, ни совместной компетенции. Поэтому у конфедерации

---

<sup>22</sup> Например, создание наднациональных органов управления, решения которых обязательны для всех входящих в состав конфедерации государств, правда, с предварительного одобрения их высших органов государственной власти.

практически не бывает единого законодательства или существуют только такие общие акты, с которыми выразили согласие все члены конфедерации. Все акты конфедерации для того, чтобы они вступили в действие в странах-членах, должны быть дополнительно ратифицированы в соответствии с процедурами, предусмотренными внутренним законодательством этих стран. Члены конфедерации имеют право нуллификации принятых актов.

Конфедерация не имеет единой системы правоохранительных органов, не создает единую армию, хотя на основе соглашений возможно создание совместных воинских формирований. Кроме того, по-разному решаются вопросы единого экономического пространства, единой валюты, налоговой системы. В некоторых конфедерациях есть единая валюта, единое экономическое пространство.

На основании вышеизложенного можно дать единое определение понятию конфедерации — это договорное международно-правовое образование с элементами конституционного регулирования, созданное в целях координации определенных интересов, основанное на союзе суверенных государств, сохраняющих равноправие в конфедерации и не признающих ее верховенство. Таким образом, очевидно, что это не государство и не государственное образование, в связи с чем и к формам государственного устройства конфедерацию отнести невозможно.

Очень интересным примером союза, обладающего чертами конфедерации, является Европейский союз.

Необходимо отметить, что тенденции к появлению конфедерации в Европе были заметны еще в 70–80 гг. XX в. Были созданы Европейское Сообщество по атомной энергии, Европейское экономическое сообщество, Европейское объединение угля и стали. Это было вызвано необходимостью в объединении экономического пространства. За годы существования указанных организаций объем их функций существенно увеличился, усилилось их влияние на европейские государства, «их функции стали приближаться к функциям суверенных государств»<sup>23</sup>.

Этот процесс привел к образованию Европейского Сообщества, а затем и Европейского Союза. Смыслом создания Европей-

---

<sup>23</sup> Федерализм. Теория. Институты. Отношения. Сравнительно-правовое исследование / Под ред. *Б.Н. Топорнина*. — М. : Юрист, 2001. С. 336.

ского Союза было объединение западноевропейских государств на основе создания таможенного союза, ликвидации препятствий для свободного передвижения людей, капиталов и услуг, создания валютного союза, сближения законодательства стран-участниц. Реализация целей объединения создала предпосылки для образования не только экономического, но и политического союза, который должен быть подкреплён надлежащим механизмом с соответствующими правовыми основаниями.

Первым шагом на этом пути было решение о создании состоявшего из первых лиц государств — членов Европейского совета, как органа, возглавившего весь механизм Сообщества. Европейский совет фактически начал действовать ещё в начале 70-х г.г., хотя был оформлен только в 1986 г. Единым Европейским Актом.

Договор о Европейском Союзе, особенно после внесения в него изменений Амстердамским договором укрепил экономический и политический механизм организации. Так, Амстердамский договор 1997 г. продолжил линию на закрепление прав органов Европейского Союза определять и проводить в жизнь достижение общих внешнеполитических целей, например, он закрепил возможность использования принципа квалифицированного большинства при принятии решений о совместных действиях и общих позициях во внешнеполитической сфере. В 2001 г. был подписан Ниццкий договор, а затем, в 2007 г. Лиссабонский договор, которые были призваны внести дальнейшие изменения в систему управления Европейским Союзом и на текущем этапе заменить собой Европейскую Конституцию. Все это может свидетельствовать о наличии черт федерации в конфедеративном образовании Европейского Союза.

В развитии Европейского Союза в настоящее время можно отметить много признаков, характерных для федеративных государств.

1. Наличие Маастрихтского договора, своеобразного единого основного закона Европейского союза, что является единым учредительным документом образования.
2. В Европейском Союзе имеется единая система государственных органов — законодательных, исполнительных, судебных, которые осуществляют управление союзом.
3. Наличие единой денежной единицы — евро — и единой банковской системы.

4. В Европейском Союзе появилось единое законодательство, часть из которого уже является обязательным к исполнению всеми членами союза.
5. Имеется единая таможенная территория, которая свободна для перемещения лиц, товаров и услуг.
6. Наличие единого гражданства. Однако нельзя не отметить, что единое гражданство носит ограниченный характер, например, у граждан других государств — членов ЕС, постоянно проживающих в соответствующей стране, имеется избирательное право для выборов в органы местного самоуправления, но нет такого права для выборов в Парламент.

В то же время, наряду с вышеупомянутыми признаками федерации очень важным для понимания статуса Европейского Союза является право свободного выхода государств-членов из состава ЕС и, кроме того, каждое государство — член ЕС обладает своим собственным суверенитетом, хотя в некоторых аспектах — несколько ограниченным. Очевидно, что Европейский Союз — это интересное образование, обладающее чертами конфедерации.

Изучив существующие формы государственного устройства, можно прийти к выводам о существовании лишь двух форм государственного устройства: унитарной и федеративной. На основе анализа характерных черт конфедерации и некоторых других форм объединения государств, носящих неустойчивый или переходный характер, нельзя согласиться с позицией тех ученых, которые относят их к формам государственного устройства. Положительные и отрицательные стороны форм государственного устройства можно рассматривать лишь через призму унитарной или федеративной формы.

На форму государственного устройства оказывают влияние условия образования государства, его исторические традиции и национальный состав, наличие противоречий и споров между центром и субъектами. Форма государственного устройства отражает степень централизации или децентрализации государственных функций, распределение компетенции между центром и регионами.

В развитых демократических государствах выбор формы государственного устройства, как правило, не связан с национальным составом населения.

## § 2. Разнообразие видов федерации

При определении двух форм государственного устройства нельзя не заметить, что обе они имеют немало разновидностей, связанных с различными путями их образования, историческими традициями и национальным составом населения, а также рядом других факторов. Впервые федерации возникли в результате союза их субъектов (например, штаты в США объединились в федерацию), хотя процессы создания таких субъектов были различны. При образовании федераций, таким образом, предусматривалось равенство субъектов, свобода волеизъявления субъектов при решении различных вопросов.

Большинство федераций, созданных первоначально на основе союза, с течением времени в ходе процессов централизации превратились фактически в федерации, основанные на автономии субъектов, не имеющих право на сепарацию. Существующие в настоящее время федерации чаще всего основаны на автономии субъектов.

Советские ученые подходили к вопросу о видах федерации в Советском государстве с разнообразных позиций. Одни из них исходили из признания двух видов федераций:

1. Основанных на договоре между образующими ее субъектами и самой федерацией;
2. Федераций, основанной на автономии входящих в нее субъектов (РСФСР). Такая точка зрения исходила из официального названия государства как федерации. Поэтому РСФСР они признавали федерацией, а другие союзные республики, входящие в СССР и имеющие в своем составе автономные образования — унитарными государствами (Грузия, Азербайджан, Узбекистан)<sup>24</sup>. Такой позиции придерживались и авторы исследований по советскому государственному праву<sup>25</sup>. Авторы, не признающие указанные выше республики федерациями, в качестве аргумента выдвигали тезис, что таковыми они не считались по их Конституциям.

---

<sup>24</sup> См. например: *Козлова Е.И.* Национальная государственность в СССР. — Труды ВЮЗИ. Т. XXX — М., 1974. С. 131.

<sup>25</sup> См. например: *История национально-государственного строительства в СССР.* — М., 1979. С. 31; *Курс советского государственного права / Под ред. Б.В. Шетинина, А.Н. Горшенева.* — М.: Высшая школа, 1971. С. 82.

Другая часть государствоведов справедливо полагала, что такой тезис является несостоятельным и не выдерживающим критики. Так, А.И. Лепешкин ссылался на Конституции Индии и ЧССР, в которых не было понятия «федерация», в то время как, в действительности, они закрепили федеративную форму государственного устройства<sup>26</sup>. А.И. Лепешкин доказывал, что неупоминание в Конституциях Грузинской ССР, Азербайджанской ССР и Узбекской ССР того, что эти республики являются государствами с федеративной формой государственного устройства, вовсе не означает, что они являлись унитарными государствами. «Главный критерий, — писал он, — наличие федеративных отношений между государственной властью федерации и ее органами и органами тех ее субъектов, которые находятся в составе данной советской союзной республики»<sup>27</sup>.

Такой же позиции придерживались И.Н. Ананов, И.Д. Левин, А.И. Ким, В.А. Рянжин и некоторые другие ученые. Так, И.Н. Ананов писал, что «поскольку в союзных республиках с автономными включениями фактически имеют место федеративные отношения между союзной республикой и входящей в нее автономной республикой, то союзные республики в этих случаях являются федеративными, хотя и официально не называются таковыми»<sup>28</sup>.

Эту точку зрения подвергала критике С.И. Русинова. Она считала неправильным ссылаться в обоснование позиций сторонников признания Грузии, Азербайджана и Узбекистана федерацией на то, что взаимоотношения РСФСР и упомянутых республик аналогичны<sup>29</sup>. Однако приводимые ею аргументы едва ли следует признать убедительными. К ним относится такой, например, что в мировой практике имеются государства с входящими в их состав

---

<sup>26</sup> Кстати, Швейцария, будучи федерацией по форме государственного устройства, официально по Конституции называется Швейцарской конфедерацией, так что официальное название еще ни о чем не говорит.

<sup>27</sup> Лепешкин А.И. Многообразие видов советской федерации // Правоведение, 1975. № 5. С. 18.

<sup>28</sup> Ананов И.Н. Система органов государственного управления в Советской Социалистической Федерации. — М., 1951. С. 126.

<sup>29</sup> Русинова С.И. Социалистическое унитарное государство // Вестник Ленинградского университета, 1957. № 11. Серия экономики, философии и права. С. 105.

автономиями, которые являются унитарными по форме государственного устройства (КНР, Румыния и др.). «Определяющим для формы государственного устройства, — считала С.И. Русинова, — является в социалистическом государстве национальный момент. Государства с многонациональным составом населения могут успешно развиваться и как унитарные, и как федеративные в зависимости от пожелания народов, обусловленных историей взаимоотношений с титульными нациями»<sup>30</sup>.

Однако все сказанное вовсе не опровергает позиции о признании республик Грузии, Азербайджана и Узбекистана федерациями в силу федеративных связей между центральной властью и властью входящих в соответствующие государства автономий. Если Россия считается, согласно точке зрения Русиновой, федерацией, то вследствие таких же или аналогичных отношений между центром и автономиями, что и в РСФСР, логика требует признания и указанных республик тоже федеративными государствами.

Особый интерес представляла специфическая по форме государственного устройства Грузия в 20-х годах XX века. Она включала в свой состав в то время автономную республику Аджарию, автономную область Южную Осетию и суверенную республику Абхазию, объединившуюся с Грузией «на основе особого союзного между этими республиками договора»<sup>31</sup>. Такой вывод можно было сделать на том основании, что Абхазия до 1931 г. признавалась суверенной республикой, объединившейся с Грузинской ССР на договорной основе. Однако с 1931 г. Абхазия стала входить в состав Грузии в качестве автономной республики.

Что же касается самой Грузии, то по форме государственного устройства она официально признавалась федерацией. Так, ст. 2 ее Конституции 1927 г. устанавливала, что «Республика Грузия есть социалистическое государство рабочих и трудового крестьянства, строящееся на основе федерации национальных советских республик»<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Русинова С.И. Социалистическое унитарное государство // Вестник Ленинградского университета, 1957. № 11. Серия экономики, философии и права. С. 105–107.

<sup>31</sup> См.: История Советской Конституции: сб. документов 1917–1957. — М., 1980. С. 18.

<sup>32</sup> Съезды Советов в документах 1917–1937. — М., 1962. Т.6. С. 498.

Таким образом, можно было выделить три вида федеративного государственного устройства в Советском государстве. К ним относились:

1. Федерация, основанная на союзном договоре (СССР),
2. Федерация, основанная на автономии (РСФСР, Азербайджанская ССР, Узбекская ССР);
3. Смешанный вид федерации, которая основывалась частично на договоре и частично — на автономии (Грузинская ССР).

При этом СССР, согласно Конституциям 1924, 1936 и 1977 гг., состоял из суверенных союзных республик, заключивших договор об образовании Союзного государства, имеющих право свободного выхода из состава СССР на основе одностороннего волеизъявления. Некоторые авторы выделяли в качестве самостоятельного вида также Закавказскую федерацию, которая исторически возникла ранее СССР и стала его прообразом<sup>33</sup>.

Какие же аргументы выдвигали они в пользу существования в истории Советского государства в качестве самостоятельного, четвертого вида федеративного государственного устройства (ЗСФСР)?

Во-первых, ЗСФСР включала в свой состав такие федерации, как Грузия и Азербайджан и одно унитарное государства. Но такая ситуация характерна и для СССР, состоящего не только из унитарных, но и из федеративных государств. Во-вторых, сторонники признания особого, четвертого вида федерации в Советском государстве считали, что она была образована не на договорной основе. Однако в новой Конституции ЗСФСР 1925 г. прямо указано, что она образовалась на основе договора. В-третьих, отличие ЗСФСР от СССР заключалось в том, что субъекты ЗСФСР не получили права свободного выхода из состава этой федерации. Действительно, согласно ее Конституции вопрос этот могла решить сама федерация. Но это и понятно, т.к. выход одной из республик из числа трех из Закавказской федерации лишал смысла саму целесообразность ее существования. Таким образом, единственное отличие ЗСФСР от СССР было в этом аргументе. А в остальном они имели весьма существенное сходство, т.к. два других аргумен-

---

<sup>33</sup> См. *Лепешкин А.И.* Многообразие видов Советской федерации // Правоведение, 1975. №5. С. 21–22.

та нельзя признать обоснованными. Поэтому, как представляется, ЗСФСР относилась к тому же виду федерации, что и СССР.

Представляет определенный интерес позиция еще одной группы ученых, которые не считали РСФСР федерацией. Они (например, Степанов, Фарберов и др.) вообще не признавали РСФСР федеративным государством, утверждая, что отношения между Россией и входящими в ее состав автономиями не отразились на основе федеративных отношений. Даже автономные республики, не говоря уже об автономных областях и национальных округах, вообще по существу едва ли можно было считать государствами, которые могут образовать федерацию. Автономии, как показывает зарубежная практика, являются составной частью унитарного государства. Россия же исторически была признана федерацией на основе свободного союза свободных наций. И первоначально предполагалось, что в состав Российской Федерации войдут получившие независимость государства, бывшие ранее в составе России, но на более широких автономных началах, чем автономные республики РСФСР.

Для федераций, построенных на началах автономии, было характерно то, что субъекты федерации не являлись суверенными государствам, они были образованы на основе Конституции, входили в состав федеративных государств, значительная территория которых состояла из административных единиц, что характерно для унитарного государства. Особенностью федерации смешанного типа было то, что субъекты федерации частично были образованы на основе Конституции, признавались автономными, а также включали суверенную республику, входящую в эту федерацию на основе договора.

После проведения политических реформ и распада СССР в России была образована новая разновидность федерации, состоящая из различных субъектов. В этом отношении она напоминала СССР. Но ее различие заключалось в том, что она строилась не по национальному, а по национально-территориальному принципу. Статус ее субъектов был неодинаковым. Указанный вид федерации просуществовал, однако, недолго. По различным причинам возник еще один, уже пятый вид федерации в нашем государстве — федерация, основанная на Конституции, в которой признавалось равенство субъектов федерации, и которая строилась по национально-территориальному принципу. Однако еще одной характерной чертой со-

зданного уже пятого по счету вида федерации в России является фактическое различие субъектов, например республик, краев и областей, а также вхождение некоторых субъектов в состав других субъектов. Таким образом, функционирующая по действующей Конституции федерация отличается сложным составом.

Но если проанализировать мировую практику с точки зрения вопросов государственного устройства, то можно обнаружить и другие разновидности федеративных государств. Имеются федерации, которые созданы без учета национального состава населения, в силу исторических причин (США, ФРГ и др.), а объединение независимых прежде государств происходило отнюдь не всегда на договорных началах.

Из всего сказанного можно сделать вывод о том, что признание такой формы государственного устройства как федерация требует еще и детального анализа особенностей самой федерации, что видно из приведенной выше классификации.

Анализ, связанный с выявлением существовавших видов федераций позволяет сделать вывод о том, что между юридическим закреплением той или иной формы государственного устройства и фактическими взаимоотношениями между центром и составными частями государства возникают нередко существенные различия. Так, государство по форме может признаваться унитарным, однако правовое положение отдельных его частей оказывается таковым, что они обладают значительными чертами субъектов федерации (федеральные элементы в государственном устройстве). Сказанное относится в особенности к тем унитарным государствам, в составе которых имеются автономные единицы (Великобритания, Дания, Испания, Италия, Финляндия)<sup>34</sup>. Достаточно сказать, что такие датские автономии, как Гренландия и Фарерские острова в силу ряда исторических причин имеют даже право внешней торговли. Обе автономии имеют свое представительство в Фолькетинге (парламенте Дании). Значительные собственные полномочия получили в результате последних изменений в Великобритании такие автономные единицы, как Шотландия, Северная Ирландия, Уэльс.

---

<sup>34</sup> См., напр., статью *Zajnt E.B.* Автономия Аландских островов: федеральный элемент в Конституции унитарного государства // Северная Европа. Проблемы истории. — М. : Наука, 1999. С. 296–306.

По этому поводу С.И. Русинова отмечала, что создание автономии в унитарных зарубежных государствах вызывалось, как правило, национально-освободительной борьбой, оно было уступкой со стороны державной нации и обычно сохраняло неравноправность по сравнению с державной нацией. Нации, получившие статус автономий, чаще всего продолжают бороться за расширение своих прав и нередко добиваются этого, что может создать федеральные элементы в их отношениях с центральной властью<sup>35</sup>.

В то же время федеративные государства нередко фактически строят свои отношения с субъектами федерации таким образом, что напоминают унитарные государства. Сказанное можно было бы отнести к РСФСР, в которой (до принятия Конституции РСФСР 1978 г.) автономные республики по своему фактическому статусу мало чем отличались от краев и областей. Автономные республики не могли самостоятельно принимать свои Конституции, не имели своих исключительных полномочий и решали свои дела совместно с РСФСР. Они не имели специального представительства в Верховном Совете РСФСР. Тем более неправильно было бы считать субъектами РСФСР автономные области и округа.

В связи с этим хотелось бы еще раз вернуться к мысли, высказанной А.И. Лепешкиным, о том, что критерием федерации является наличие федеративных отношений между федерацией и ее субъектами. Однако, в признании им субъектами Российской Федерации, автономных областей и национальных округов, можно отметить некоторое противоречие, так как о федеративных отношениях этих образований говорить в то время не было оснований. Они входили в состав административно-территориальных единиц, обладали ограниченным кругом полномочий, не соответствующим федеративным отношениям, не имели специального представительства в высших органах государственной власти РСФСР, обладали не очень значительным экономическим потенциалом.

Именно потому, что очень часто имеются существенные различия между юридическим признанием соответствующей формы

---

<sup>35</sup> См. подробнее: *Русинова С.И.* Вопросы автономии в послевоенных Конституциях буржуазных государств // Вестник Ленинградского университета, 1962. № 23. С. 89–90.

государственного устройства и реальными отношениями между составными частями государства и всем государством в целом, возникает необходимость в таких правовых понятиях, которые бы отражали фактическое положение вещей в этом вопросе.

Российские юристы отмечали, что «Российская Федерация, как и другие бывшие союзные республики и автономные образования, стала наследницей более 70-летнего господства в Советском Союзе тоталитарной политической системы, породившей противоречие между конституционным декларированием федеративного по форме и унитарного по содержанию национальным государственным устройством»<sup>36</sup>.

Именно поэтому предлагается использовать такие понятия как «федерализм» и «унитаризм» не в качестве равнозначного понятия соответственно «федеративное государственное устройство» и «унитарное государственное устройство», а в качестве понятий, отражающих фактически отношения в области государственного устройства между государством в целом и его составными частями.

### **§3. Понятия «унитаризм» и «федерализм» в теории государственного устройства**

Унитаризм, несомненно, является признаком, присущим, прежде всего унитарным государствам. Однако, как уже было изложено выше, унитаризм может быть частично присущ и федеративному государству, тенденции унитаризма в котором в том числе могут определять пути развития такого государства.

Унитаризм предполагает централизацию всего государственного аппарата, прямой либо косвенный контроль над муниципальными органами, создаваемыми в административно-территориальных единицах. Исторически унитаризм был прогрессивным явлением, ибо он шел на смену феодальной раздробленности и партикуляризму. Унитаризм вызывался потребностями единого рынка, удобствами деятельности государственной администрации и не ставился в связь с национально-этнической или расовой структурой населения.

---

<sup>36</sup> *Каранетян Л.М.* Грани суверенитета и самоопределение народов // Государство и право. —1993. № 5. С. 13.

Среди признаков унитаризма можно выделить следующие:

1. Существование единых, общих для всей страны высших представительных, исполнительных и судебных органов, которые осуществляют верховное руководство местными органами.
2. Существование единой конституции, единой системы законодательства, гражданства. В нем функционирует единая денежная система, проводится обязательная для всех административно-территориальных единиц общая налоговая, а также кредитная политика.
3. Отсутствие у частей государства суверенитета. Кроме того, отсутствие у них собственных законодательных органов, самостоятельных воинских формирований, внешнеполитических органов и других элементов государственности.
4. Наличие единых вооруженных сил, а также представление интересов государства на международной арене исключительно органами государственной власти центра.

Контроль центральных органов управления является доминирующим. Таким образом, унитаризм — это принцип государственного устройства, характеризующийся концентрацией властных полномочий на одном уровне — центральном. Кроме того, унитаризм в широком смысле — это концентрация власти, финансов, а также средств принятия решений и управления на уровне всего государства. Унитаризм обычно присущ небольшим по размерам государствам, с отсутствием компактно проживающих групп населения с какими-то особенностями. В этом случае унитаризм в государственном развитии применяется при демократических режимах, однако в иных случаях унитаризм представляет собой недемократическое явление, противоречит коллективным правам человека, праву наций на самоопределение. Как уже говорилось выше, унитаризм не является исключительным признаком унитарных государств. Очень часто тенденции унитаризма, концентрации власти лишь на одном уровне с формальным предоставлением власти субъектам федерации можно обнаружить в федеративных государствах, примеры таких тенденции в современном мире будут приведены ниже.

Устройство федеративных государств при некоторых различиях территориальной организации и форм правления основывается на общих понятиях и принципах. Федерализм есть неотъемлемо присущее федеративному государству свойство, характеризующее его государственное устройство. Понятие «федерализм» содержит философию определенного государственного устройст-

ва, оно составляет теоретико-методологическую основу организации федеративного устройства<sup>37</sup>.

В свою очередь, в работе «Современное федеративное государство» В.Е. Чиркин полагает, что «в отличие от термина “федерация”, который характеризует, прежде всего, статическое, организационное, институциональное состояние, федерализм соотносится с динамикой, процессом, определенного рода отношениями и в целом означает более широкое явление.

Однако во многих аспектах, по мнению некоторых исследователей, эти понятия совпадают: федерация создается путем установления определенных отношений между государством в целом и его составными частями, а федерализм понимается как федеративное устройство государства»<sup>38</sup>.

Федерализм — это принцип государственного устройства, позволяющий обеспечить единство и плюрализм государственной и общественной власти в условиях ее территориальной организации на нескольких уровнях. Однако это понятие не является исчерпывающим. В современных условиях федерализм перестает быть только средством решения проблемы устройства государства. Он предстает скорее как один из путей создания гармоничного общества, как ключевая идея в области анализа тенденций и перспектив общественного и государственного развития.

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

Ввиду перечисленных факторов, вопрос об адекватном определении федерализма остается в известной мере дискуссионным. Одна из важнейших задач при исследовании федерализма связана

---

<sup>37</sup> Каранетян Л.М. Федерализм и права народов (Курс лекций). — М., 1999. С. 5.

<sup>38</sup> См.: Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. — М.: Изд. Московского независимого института международного права, 1997. С. 6.

с ответом на вопрос о том, каким должно рассматриваться такое понятие как федерализм: как форма или как основной принцип устройства государства.

Американские ученые делают такие выводы при характеристике свойств и перспектив современного федерализма, которые обобщены в работе П.К. Ордешука и О.В. Швецовой:

1. В этнически неоднородном государстве федерализм защищает права меньшинств, таким образом, сдерживая конфликт.
2. Федерализм является источником стабильности, но только в экономически развитых государствах.
3. Федерации, состоящие из большого числа участников, более жизнеспособны, чем федерации с малым числом участников.
4. Симметричные федерации предпочтительнее асимметричных.
5. Централизованные федерации более устойчивые»<sup>39</sup>.

Во многом указанные выводы можно принять в качестве верных, однако некоторые положения довольно спорны. Известный исследователь американского федерализма В. Остром в труде «Смысл американского федерализма» так охарактеризовал основные черты и свойства федерализма: «Федерализм — это не просто форма правления; это метод решения проблем, образ жизни. Создание и сохранение его зависит от знаний и умений всех граждан федерального общества, но эти знания и умения могут быть утрачены последующими поколениями»<sup>40</sup>.

Рассмотрев понятие «унитаризм» и понятие «федерализм», можно прийти к выводу, что эти понятия не так просты и однозначны, как это представляется с первого взгляда. Кроме того, признаки унитаризма и федерализма, выделяемые представителями доктрины очень часто во многом совпадают, что подтверждает заявленную концепцию о довольно тесном переплетении этих понятий и о том, что они являются признаками государств с различными формами государственного устройства.

---

<sup>39</sup> Ордешук П.К., Швецова О.В., Россия, федерализм и политическая стабильность. — Новосибирск, 1995. С. 62.

<sup>40</sup> Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. — М. : Арена, 1993. С. 382.

## ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННЫХ ФЕДЕРАЦИЙ

---

### **§ 1. Россия как особый вид федеративного государства. Влияние опыта других федераций на развитие федерализма в России**

Федералистские тенденции в России возникли не на пустом месте. По меньшей мере, почти 200 лет идеи федерализма пробиваются в российскую политическую и социально-экономическую жизнь. История государственного развития России во многом уникальна. Конституция Российской Федерации, в первом разделе устанавливая основополагающие нормы общественного и государственного строя Российского государства, в ст. 1 провозглашает: «Российская Федерация — Россия — есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». Из этого следует, что ядром конституционного строя Российской Федерации является федеративное государственное устройство, основанное на требованиях его демократической и правовой организации.

Основными принципами правового федеративного государства являются:

- принцип законности, который предполагает верховенство закона во всех сферах общественной и государственной жизни;
- реальность прав и свобод личности;
- обеспечение их свободного развития;
- взаимную ответственность государства и личности;
- обязательность закона для гражданина и государства;
- строгое исполнение его требований;
- обязательность официального опубликования закона;
- осуществление государством эффективного контроля за исполнением законности;
- согласование правовой системы Российской Федерации с принципами и нормами международного права,
- признание примата норм международного права.

К основам конституционного строя можно отнести государственную целостность России. Это означает, что Россия не является простым соединением образующих ее частей, а представляет собой единое государство, в котором обеспечиваются:

- целостность и неприкосновенность ее территории;
- существует единое гражданство;
- гарантируются единое экономическое пространство и использование единой денежной единицы;
- устанавливается верховенство Конституции и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;
- действуют федеральные органы государственной власти;
- провозглашается единство системы государственной власти;
- вопросы федеративного устройства отнесены к исключительной прерогативе Российской Федерации;
- отсутствует право одностороннего выхода субъектов из Российской Федерации.

В качестве основ конституционного строя закрепляется принцип единства системы государственной власти. Единственным источником власти является многонациональный народ Российской Федерации. Федеративное устройство основано на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. В этом заключается принцип разделения властей по вертикали, последовательная реализация которого гарантирует необходимую самостоятельность и полновластие государственных органов в установленных границах, недопустимость произвола в их деятельности и уважительное отношение к решениям, принятым ими в пределах своей компетенции.

Одним из важных вопросов конституционализма является вопрос о природе федерации в России: является ли она конституционной или договорной федерацией. По мнению одних авторов, Россия — конституционная федерация, по мнению других — построение системы федеративных отношений основано на Федеративном договоре, который обладает юридической силой только в той части, которая не противоречит действующей Конституции Российской Федерации, то есть Россия — договорная федерация. Неоднозначная интерпретация значения Федеративного договора обусловила своеобразный подход к вопросу об основах построения федеративной модели Российской государственности.

Часть исследователей отрицают учредительный характер Федеративного договора и Россию считают конституционной федерацией. По мнению Л.Ф. Болтенковой, договор исходит из исторического факта существования Российского государства, в нем не ставится задача создания новой федерации, в свою очередь, И.П. Ильинский, Б.С. Крылов, Н.А. Михалева отмечают, что федеративный договор не учреждает нового государства, он осуществляет перераспределение предметов ведения и полномочий между органами Федерации и ее субъектов, а не наделяет Федерацию полномочиями по принципу делегирования их снизу вверх»<sup>41</sup>.

С указанными авторами не согласен И.Ш. Муксинов, полагая, что Федеративный договор означает признание договорной природы Российской Федерации. Похожей точки зрения придерживается и В.Е. Чиркин, говоря о договорно-конституционной природе происхождения России, однако в отношении Федеративного договора он утверждает, что «в Федеративном договоре речь идет о разграничении предметов ведения и полномочий не между федеративным государством и государствами и государственными образованиями в его составе, а между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов федерации»<sup>42</sup>.

Республики Российской Федерации природу своего нахождения в составе Федерации видят, как правило, в ее договорном начале. Сторонники концепции договорной природы Российской Федерации, ссылаясь на Федеративный договор, усматривают в нем юридическую первооснову образования Российской Федерации и основу регулятора разграничения предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов наряду с Конституцией. Если попытаться следовать такой логике рассуждений, то можно прийти к выводам, что Федеративный договор 1992 г. не может выступать в качестве договора, образующего федерации: на момент его заключения Россия уже являлась суверенным государством, кроме того, формально она являлась федерацией (согласно Конституции 1978 г.). Одной из сторон Договора являлись феде-

---

<sup>41</sup> Крылов Б.С, Ильинский И.П. Проблемы суверенитета в Российской Федерации / Крылов Б.С, Ильинский И.П., Михалева Н.А. и др. – М., 1994. С. 22.

<sup>42</sup> Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. – М., 1999. С. 14.

ральные органы государственной власти федеративного государства. Поэтому, как представляется, даже формально Федеративный договор не может считаться документом, преобразующим унитарное государство в федерацию. В нем лишь заложены вопросы разграничения сфер ведения и полномочий.

Некоторые исследователи, продолжая изучение вопросов статуса России как федерации, констатируют, что «Федеративный договор с политической точки зрения представляет собой документ, формально преобразующий федеративную Россию в действительную федерацию. Следуя этой логике, с 10 апреля 1992 г. по 12 декабря 1993 г. Россию можно считать конституционно-договорной Федерацией»<sup>43</sup>.

Представляется, что можно согласиться с мыслью, высказанной многими учеными о том, что в настоящее время федерация в России является конституционной. В соответствии с положениями ч.1 ст. 15, Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, применяется на всей территории Российской Федерации, имеет прямое действие. Вместе с тем, ее положения в ряде случаев требуют конкретизации в текущем законодательстве. Так, приняты и действуют Федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» и другие нормативные акты. Указанные акты устанавливают основы федеративной системы Российской Федерации, определяют компетенцию и порядок взаимодействия федерального центра с субъектами Российской Федерации.

Следует учитывать, что Конституция России 1993 г. отказалась от понятия «суверенные республики» и лишь установила, что последние имеют свою Конституцию и законодательство, не противоречащее Конституции России и законодательству Федерации. Остальные субъекты Федерации принимают уставы и законодательство. Таким образом, Конституция Российской Федерации в своих нормах закрепила положения, определяющие Российскую Федерацию как конституционное федеративное государство, а не

---

<sup>43</sup> *Курашвили К.Т.* Федеративная организация Российского государства. – М., 2000. С. 45.

конституционно-договорное или договорное. Кроме того, учредительной властью Конституцией наделены не только республики, принимающие свои конституции, но и другие субъекты, которые принимают свои учредительные документы — Уставы (аналоги Конституции у республик).

Конституцией юридически гарантируется государственная целостность России, единство ее правовой системы и равноправие всех субъектов во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Как представляется, можно утверждать, что с 12 декабря 1993 г. Российская Федерация является фактической конституционной федерацией. В защиту этого постулата можно также привести ссылку на текст Конституции России, где в абзаце 4 п.1 раздела второго зафиксировано положение, в соответствии с которым, «в случае несоответствия положениям Конституции Российской Федерации положений других договоров между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации действуют положения Конституции Российской Федерации».

Характер федерации по Конституции 1993 г., как известно, существенно изменился. Если ранее федерация имела в своем составе субъекты и собственную территорию, состоящую из административно-территориальных единиц, то теперь вся федерация состоит из 85 субъектов.

Как представляется, еще одной особенностью современной Российской Федерации является то, что фактически она не имеет собственной территории государства, если не считать континентального шельфа и права на исключительную эксплуатацию экономической зоны. Это связано с тем, что в соответствии с положениями ст. 67 Конституции «территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море... Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне». В связи с тем, что территория Федерации охватывает территорию ее субъектов, устанавливается особая процедура согласования территориальных изменений. Границы между субъектами могут быть изменены лишь по их взаимному согласию и впоследствии такое изменение должно быть утверждено Советом Федерации. Как уже было ска-

зано, такой порядок изменения границ является гарантией целостности территории Российской Федерации.

Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами зафиксировано в статьях 71–73 Конституции Российской Федерации. Это разграничение осуществляется Конституцией, федеративным и другими договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, а в системе исполнительной власти также с помощью соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Конституция устанавливает пределы ведения Российской Федерации, а также предметы совместного ведения, а в свою очередь вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов последние обладают всей полнотой государственной власти. Каждый субъект федерации наделен исключительными правами, которые он осуществляет самостоятельно, а сама Российская Федерация может передавать любому субъекту часть своих собственных прав, а также передавать в исключительное ведение субъекта часть совместных с субъектами прав. Исключительные полномочия субъектов определены их Конституциями и Уставами. Они осуществляются органами законодательной и исполнительной власти.

Закрепленный в Конституциях республик и Уставах других субъектов Федерации перечень их исключительных полномочий не является исчерпывающим. К полномочиям субъектов Федерации могут быть отнесены и другие полномочия, если это не противоречит Конституции России. Кроме того, федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации при согласии органов исполнительной власти субъектов могут передать этим органам осуществление части своих полномочий. В свою очередь органы исполнительной власти субъектов Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

Хотелось бы выделить еще одну особенность государственного устройства России, а именно то, что Российская Федерация является федерацией, построенной по национально-территориальному принципу. В чем же заключаются теоретические и практические аспекты такого способа построения федерации?

На территории РСФСР проживало более 100 народов и народностей, каждый из которых обладал своей спецификой по численности, социально-профессиональной структуре, типу хозяйственно-культурной деятельности, языку, особенностям материальной и духовной культуры. Характерной особенностью являлось также то, что границы расселения народов, как правило, не совпадали с границами определенных республик, краев, областей и округов.

Преобладающее большинство народов страны веками складывалось как этнические общности и в этом смысле являются коренными народами. Отсюда вытекает их историческая роль в формировании российской государственности и притязания на самостоятельные национально-территориальные или, по меньшей мере, на национально-культурные образования. На протяжении десятилетий, как в теории, так и на практике процессы в сфере национальных отношений признавались подчиненными социально-экономическим отношениям. В теории национальных отношений основное внимание уделялось общегосударственным, политическим и экономическим факторам, мотивируя это интересами укрепления единства советского общества.

Таким образом, заложенные в этой политике потенциальные национальные конфликты сдерживались до тех пор, пока действовала жестоко централизованная реальная структура власти — КПСС.

Надо сказать, что не только Россия сформирована с учетом национального фактора. Так, например Бельгийская Федерация, Босния и Герцеговина также созданы с учетом национального фактора. В государствах со сложной территориальной структурой существуют серьезные сомнения относительно эффективности национального принципа построения федерации.

К началу 90-х гг. XX в. национальный фактор формирования федерации в России стал пружиной, которая дала толчок сепаратизму национальных образований — республик и мог стать причиной распада Российской Федерации. При построении федеративной системы приоритетное применение национального фактора некоторыми авторами понимается как реализация признанного в международной практике права нации на самоопределение. Сторонники признания права нации на самоопределение исходят из того, что это право является принципом международного права и не может быть поставлено под сомнение. Поскольку в России проживает до 100 наций, было бы очень сложно говорить о госу-

дарственности каждой нации. Право наций на самоопределение, в данном случае, понимается как право на учет интересов и прав каждого жителя субъекта федерации, независимо от его этнической принадлежности.

Однако при создании нового вида федерации в России нельзя было игнорировать факт обеспечения равных прав граждан, проживающих на территории собственно России в ее административно-территориальных единицах, что привело к преобразованию основных из них также в субъектах Российской Федерации. Поэтому конституционное построение федерации стало основываться на национально-территориальной основе. Здесь, как представляется, можно выделить два разных вопроса: преобразование территориальных единиц в субъекты и равноправие субъектов. Практика показала, что неравноправие на основе договоров вызывало негативные тенденции в отдельных регионах (Урал, Санкт-Петербург и др.).

Надо сказать, что вряд ли сразу можно будет отказаться от национального принципа в Российской Федерации. Однако, как представляется, при учете национального фактора в федеративной системе государства необходима реализация принципа конституционного равноправия субъектов Федерации. Для того, чтобы реализовались в составе федеративного государства интересы и особенности субъектов федерации, представляющих собой различные этнические общества и территориальные коллективы, все субъекты Федерации должны владеть закрепленным в Конституции одинаковым правовым статусом. С учетом российской специфики (асимметричности субъектов) территориальный принцип решения национального вопроса может и дальше развивать сепаратистские тенденции, что является опасным для государственного единства и целостности России.

Федеративное устройство России опирается на принцип самоопределения ее народов, провозглашенный в соответствии с принципами международного права. Реализация этого принципа обеспечивается в пределах Российской Федерации без права субъекта на выход из состава России. П. 5, ст. 66 Конституции допускает изменение статуса субъекта Российской Федерации по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом, а также принятие в состав федерации и образование в ней новых субъектов.

## § 2. Принципы федерации

Конституция государства в своем тексте содержит принципы федерации. Надо сказать, что, несмотря на то, что они зафиксированы Конституцией, исследователи несколько расходятся в их определении. Так, И.А. Умнова выделяет следующие принципы федерации в России: государственный суверенитет, единство системы государственной власти, равноправие субъектов, равноправие и самоопределение народов, разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов<sup>44</sup>.

Как представляется, в сравнении с классификацией, данной И.А. Умновой, можно выделить еще несколько принципов и осуществить следующую их классификацию:

1. Незыблемость территориальной целостности федерации.
2. Единое экономическое и политическое пространство, свободное передвижение физических лиц, товаров и услуг.
3. Государственный суверенитет.
4. Свободное развитие национальностей.
5. Недопустимость действий, направленных на одностороннее изменение статуса субъектов Российской Федерации.
6. Единство принципов организации государственной власти, основ государственного строя.
7. Верховенство федерального законодательства в рамках разграничения полномочий между федерацией и субъектами.
8. Равноправие субъектов Российской Федерации.

Остановимся на них более подробно.

Итак, *незыблемость территориальной целостности*. Территория Российской Федерации является тем пространством, на которое полностью распространяется государственная власть России. Территория как единое геополитическое и экономическое пространство представляет собой единую территорию, основу публично-правовой формы государственной организации общества по территориальному принципу, в отношении которого Россия владеет территориальным верховенством. Факт федеративной организа-

---

<sup>44</sup> См. подробнее: Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. – М. : Дело, 1998. С. 99–177.

ции территории Российской Федерации придает особый характер вопросу территориального верховенства. Под территориальным верховенством понимается совокупность особых прав, связанных с распоряжением принадлежащей государству территории. Исключительными полномочиями федерации является «федеративное устройство и территория Российской Федерации», кроме того, компетенцией является определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства. Федеральной прерогативой являются вопросы, связанные с заключением международных договоров о присоединении территорий иностранных государств. Изменение внутренней территориальной структуры федеративного государства может происходить и при формировании новых субъектов Федерации, что будет санкционировано федеральным конституционным законом. Субъекты не обладают правом выхода из состава Федерации. Запрет сепарации подтверждается положениями ст. 4 Конституции о том, что федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории, а также ч. 5 ст. 66 Конституции, в соответствии с которой изменение статуса субъекта Федерации допустимо лишь в соответствии с федеральным конституционным законом. Таким образом, Российское государство является единым и нерушимым, неделимым с политико-территориальной точки зрения, что гарантирует стабильность его развития в качестве федерации.

Следующим принципом Российской Федерации является *наличие единого экономического и политического пространства, свободное передвижение физических лиц, товаров и услуг.*

Наличие единого политического пространства означает существование общих органов государственной власти, что, в свою очередь не исключает существование системы органов государственной власти субъектов федерации. Этот же принцип включает в себя наличие единого федерального гражданства, в соответствии с которым гражданство является равным независимо от нескольких оснований его приобретения, установленных Федеральным законом. Ст. 8 Конституции устанавливает, что «в гарантировано единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, свобода экономической деятельности». Единство экономического пространства в , прежде всего, означает обеспечение со стороны государства единства пра-

вового регулирования гражданско-правовых отношений, форм и методов защиты нарушенных прав на всей территории государства, единство гражданско-процессуального законодательства, единством бухгалтерского учета, равноправием предпринимателей и фирм. Одной из гарантий такого единства является полное отсутствие внутренних таможенных границ, свободное перемещение товаров и услуг. Ограничения могут быть установлены только в случаях, когда это необходимо для защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей. В государстве действует единая денежная система, единая валюта и система эмиссии. Кроме того, общие принципы налогообложения и сборов в бюджет устанавливаются исключительно федеральными властями, что также способствует единству экономического пространства.

*Государственный суверенитет* является еще одним из принципов федерации в России. Как представляется, в отношении государственного устройства, суверенитет — это верховенство и независимость государственной власти внутри своей территории и по отношению к другим государствам. Вопрос о суверенитете также важен еще и потому, что он непосредственным образом связан с понятием демократического государства, когда наличие суверенитета делает легальным наличие государственной власти и ее полномочий в выражении народной воли. Существенным проявлением суверенитета Российской Федерации является верховенство на ее территории Конституции и федеральных законов.

Само понятие «суверенитет» впервые появилось в научных работах средневекового исследователя Жана Бодена, который определял понятие суверенитета, как абсолютную, не связанную никакими ограничениями власть над подданными, являющуюся неотъемлемым атрибутом государства. В работах другого исследователя Томаса Гоббса государство рассматривалось уже как результат договора между людьми, как проявление действия «естественного закона».

До начала XX в. понятие суверенитета никак не было связано с признанием прав человека. Однако с развитием правовой науки, науки международных отношений идея о приоритетности прав человека возобладали и доктрина пришла к выводу о том, что интересы личности преобладают над интересами государства, что представляет собой некоторое ограничение суверенитета.

Некоторые представители современной науки исходят из того, что государство может считаться суверенным только тогда, когда реализует волю народа и когда система его управления демократична<sup>45</sup>. Как представляется, нельзя согласиться с однозначностью этой точки зрения, так как существует и другое мнение, уже упомянутое выше, что суверенитет — это верховенство и независимость государственной власти внутри своей территории по отношению к другим государствам. Таким образом, наличие демократии не является обязательным критерием суверенности государства.

Кроме принципа государственного суверенитета, выделяется принцип народного суверенитета, закрепленный почти во всех Конституциях и определяемый как «независимость народа любой страны внутри ее и вовне, неотъемлемое право народа определять свой образ жизни»<sup>46</sup>. Народный суверенитет реализуется при использовании различных форм непосредственной демократии (выборы, референдум), опосредованно через органы государственной власти, создаваемые прямо или косвенно населением. Народный суверенитет реализуется в федеративном государстве на трех уровнях: федеральном, уровне субъектов и уровне местного самоуправления.

Государственный суверенитет принадлежит государству, но на практике его осуществляют высшие органы государства. Государственный суверенитет осуществляет также непосредственно народ на референдуме, и на выборах при формировании органов государственной власти. Источником государственного суверенитета служит суверенитет народный, а при образовании государства в результате национально-освободительной борьбы — и национальный суверенитет в совокупности с народным суверенитетом.

Одним из основных вопросов федеративного государственного устройства является вопрос о принадлежности суверенитета федерации или ее субъектам. Разными учеными выделяется несколько основных подходов к вопросу о государственном суверенитете федерации и ее субъектов (государств-членов). Теория делимости суверенитета между общефедеральной властью и влас-

---

<sup>45</sup> Проблемы суверенитета в Российской Федерации. — М. : Республика, 1994. С. 14.

<sup>46</sup> Федерализм. Теория. Институты. Отношения. Сравнительно-правовое исследование / отв. ред. *Б.Н. Топорнин*, — М. : Юрист, 2001. С. 81.

тью членов федерации возникла впервые в конце XVIII в. в связи с образованием США как федеративного государства. Известный ученый Алексис де Токвиль в работе «О демократии в Америке»<sup>47</sup> утверждал, что отличительной особенностью американской федерации является разделение верховной государственной власти между Союзом и штатами. Если во Франции суверенитет один, и он не разделен, то в США суверенитет делится между Союзом и штатами, в результате чего правительство является федеральным. Однако, как представляется, положение о делимости суверенитета является довольно спорным и в настоящее время одной из основных является теория о неделимости суверенитета. Понятие суверенитета, заключающее в себе превосходную степень, с точки зрения логики не может быть подвержено делению.

На начальных этапах развития для отдельных федераций было характерно осуществление совместного суверенитета союза и государств-членов. Некоторые ученые полагали, что субъект, объединяясь с другими государствами, не теряет свой суверенитет, а передает союзу лишь определенные полномочия, тем самым оставляя себе часть своего суверенитета. По мере развития этой формы государственного союза он претерпел существенные изменения и перешел к федерации в целом.

Еще одна, довольно спорная точка зрения заключается в том, что лишь субъекты федерации — члены федеративного союза обладают суверенитетом. Такая точка зрения, например, имела место в отношении государств, образованных путем объединения до этого независимых государственных образований, которые, очевидно, обладали суверенитетом. Очевидно, что такая концепция ошибочна, так как государство, в которое объединились ранее независимые государственные образования, уже само по себе является независимым, а значит суверенным, оно само определяет свою внутреннюю и внешнюю политику, осуществляет реализацию своей компетенции.

Среди ученых можно было обнаружить и такую точку зрения, что «ни федерация, ни субъекты не обладают полным суверенитетом»<sup>48</sup>. Как представляется, такая концепция не может быть при-

---

<sup>47</sup> Токвиль А. де. Демократия в Америке. — М. : Прогресс, 1992. С. 46.

<sup>48</sup> См.: Арановский К.В. Суверенитет в системе федеративных отношений // Право и политика. — № 1. — 2000. С. 14.

нята за основу — вряд ли какое-то государство примет точку зрения, что его суверенитет ограничен. Кроме того, не ясно, кем в этом случае ограничен суверенитет государства и каким образом. В современный период входящие в состав союзных государств отдельные государственные образования, как правило, не признаются суверенными. Отдельными конституциями (Швейцарии, Мексики) за субъектами федерации формально признан суверенитет, но лишь в той мере, в которой он не ограничен федеральной конституцией.

Среди сторонников концепции суверенитета как характеристики только самой федерации можно отметить Георга Еллинека, Пауля Лабанда, Вестеля Уиллоуби и Йоганна Маттера. Основной идеей такой концепции является признание суверенитета исключительно у союза и отрицание его у членов федерации. В этой связи необходимым признаком государства является наличие у него собственного права. По мнению Георга Еллинека, отличительным признаком государства является издание правовых норм в силу собственного права и от собственного имени, причем эта деятельность не подлежит никакому контролю. Таким образом, законы и нормы права субъектов федерации сохраняют свое правовое значение лишь в той степени, в какой они соответствуют федеральной конституции и федеральным законам и перестают действовать в тех частях, которые расходятся с упомянутыми актами. Под собственным правом следует понимать право устанавливать свою компетенцию и определять содержание, объем и размеры этой компетенции. При этом таким собственным правом в федерации обладают исключительно органы власти союза, только союзная власть располагает компетенцией определять компетенцию<sup>49</sup>. Как представляется, такая теория является наиболее верной, поэтому в настоящем исследовании основополагающей будет приниматься теория о том, что государственный суверенитет есть лишь принадлежность федерации, он стабилен, неотчуждаем и не может быть ограничен. Наличие суверенитета может определяться в объеме тех правомочий, которые составляют ядро компетенции и в своей совокупности позволяют государству (а в данном случае — федерации) быть суверенным.

---

<sup>49</sup> См: *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. 2-е изд. Гл.14 — СПб., 1908.

Выявить ответ на вопрос о принадлежности суверенитета можно только с помощью тех аргументов, которые в основе своей предложил Еллинек, который развил свою мысль с помощью разделения негативного и позитивного определения государственного суверенитета. С его точки зрения, которая представляется разумной и обоснованной, ответ на вопрос о том, кому принадлежит государственный суверенитет — федерации, ее субъектам или всем вместе, дает анализ именно позитивного определения суверенитета. Ответ лежит в плоскости выявления тех прав, которые составляют ядро компетенции, объем тех суверенных прав, без которых нет суверенитета. Они в своей совокупности позволяют именно федерации обладать государственным суверенитетом<sup>50</sup>.

Суверенитет федерации выражается в следующих основных правах:

1. Компетенция о компетенции, т.е. право путем изменения конституции устанавливать и регулировать свою компетенцию.
2. Право издавать в пределах своей компетенции законодательные и другие нормативные акты, обязательные для исполнения и имеющие одинаковую юридическую силу на территории всех субъектов федерации.
3. Приоритет законов федерации над законами ее субъектов, выражающийся в том, что в случае расхождения закона субъекта федерации с федеральным законом действует последний (в этом находит свое выражение единство права как признак юридического суверенитета).
4. Право контроля федерации за соответствием конституций ее субъектов федеральной Конституции.
5. Право федерации на представительство ее субъектов в международных отношениях, т.е. международная правосубъектность федерации, а не субъектов федерации, которые обладают определенными полномочиями в этой области, но под контролем федеральной власти.
6. Право федерации на обеспечение государственной безопасности, оборону страны, право на обладание вооруженными силами

---

<sup>50</sup> См.: *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. 2-е изд. Гл.14 — СПб., 1908. С. 82.

7. Право федерации на денежную эмиссию, на обеспечение режима единого экономического и политического пространства, определение финансовой системы.
8. Право на установление единых принципов государственной власти как федерации, так и субъектов.

Почти все федерации не предоставляют своим членам право на государственный суверенитет. В Федеративной Республике Германии общесоюзному правительству, с согласия Бундесрата, предоставлено право применения мер принуждения в отношении тех земель, который нарушают любой федеральный закон. В Швейцарии общесоюзная власть осуществляет надзор за выполнением кантонами своих союзных обязанностей, а в случае их нарушения вправе применять к кантонам репрессивные меры. В Конституциях латиноамериканских стран предусмотрены широкие возможности для применения союзными властями различных форм «экзекуции», включая применение вооруженных сил. Конституция Индии закрепляет широкий круг полномочий общесоюзных органов власти по осуществлению различных форм принуждения в отношении штатов<sup>51</sup>.

И. Умнова так пишет о предполагаемом суверенитете субъектов в составе федерации<sup>52</sup>: «Идеей суверенитета субъектов федерации в свое время уже «переболели» идеологи построения федерации в США, Швейцарии, Германии, Мексике и других странах. Со значительной степенью достоверности можно утверждать, что идея суверенитета субъектов федерации, которой особенно были «заражены» американцы, пустила в зарубежных странах с устойчивой федеративной системой корни лишь в некоторых теоретических исследованиях ее сторонников. В целом, в мировой конституционной практике федеративные государства отказались от использования термина «суверенное государство» при определении статуса субъектов федерации».

---

<sup>51</sup> Так, например, федеральный парламент Индии вправе изменить границы любого штата, уменьшить его территорию или совсем упразднить его путем объединения с другим штатом. Равным образом Президент Республики может объявить чрезвычайное положение на территории Республики, распустить законодательное собрание и правительство штата, возложив функции распущенных органов соответственно на федеральный парламент и на себя и установив, тем самым, президентское правление.

<sup>52</sup> Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. — М.: Дело, 1998. С. 101.

Вопрос о суверенитете республик Российской Федерации долгое время выделялся в ряду проблем, связанных с развитием России как федеративного государства.

В связи с перестроечными процессами в российском обществе в начале 90 годов XX в. началось перераспределение политических, экономических, властных полномочий. Еще в 1990 г. на первом Съезде народных депутатов была принята Декларация о государственном суверенитете. Последующее разрушение системы Советов, заключение Федеративного договора 31 марта 1992 г., «предложение» Президента Б.Н. Ельцина субъектам “брать суверенитета столько, сколько смогут проглотить” привело к так называемому «параду суверенитетов». Однако принятие Конституции 1993 г., послужило началом отражения возникшего сепаратизма и национализма в законодательстве республик (прежде всего), а также других субъектов федерации.

В Российской Федерации очень четко обозначен принцип государственного суверенитета федерации как единого, неделимого и распространяемого на всю территорию<sup>53</sup>. Надо сказать, что некоторые республики включали в тексты своих Конституций положения о том, что они являются суверенными. К числу таких республик относились, например, Адыгея, Башкортостан, Якутия, Татарстан, Тыва. В связи с «парадом суверенитетов», Конституционный суд Российской Федерации обратился к рассмотрению этого вопроса и четко определил правовой статус субъекта Российской Федерации Постановлением от 07.06.00 №10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Конституционный суд заявил: «Суверенитет, предполагающий, по смыслу статей 3, 4, 5, 67 и 79 Конституции Российской Федерации, верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении, представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации как

---

<sup>53</sup> Ст. 4 Конституции Российской Федерации 1993 г.

государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус. Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции Российской Федерации, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т.е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации.

Содержащееся в Конституции Российской Федерации решение вопроса о суверенитете предопределяет характер федеративного устройства, исторически обусловленного тем, что субъекты Российской Федерации не обладают суверенитетом, который изначально принадлежит Российской Федерации в целом. По смыслу преамбулы, статей 3, 4, 5, 15 (ч. 1), 65 (ч. 1), 66 и 71 («б») Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи, республики как субъекты Российской Федерации не имеют статуса суверенного государства и решить этот вопрос иначе в своих Конституциях они не могут, а потому не вправе наделить себя свойствами суверенного государства, даже при условии, что их суверенитет признавался бы ограниченным»<sup>54</sup>.

Государственный суверенитет в федерации может и должен быть обеспечен благодаря соответствующему разграничению предметов ведения между федерацией и субъектами. Суть проблемы разграничения предметов ведения состоит в следующем.

С одной стороны, федеральные государственные органы стремятся иметь в своем ведении все необходимое для сохранения единства государства и реализации стоящим пред ним и обществом целей.

С другой стороны, государственные органы субъектов стремятся обеспечить для себя предметы ведения и полномочия, достаточные для реализации перед ними задач, вытекающих, преж-

---

<sup>54</sup> Постановление от 07.06.00 №10–П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

де всего, из интересов этих субъектов. Мировой опыт развития отношений между федерацией и ее субъектами показывает, что единого подхода к разграничению предметов ведения и полномочий между федерацией и входящими в нее образованиями не существует. Каждая федерация обладает присущими ей особенностями.

В статье 71 Конституции перечислены предметы, находящиеся в ведении федерации, а предметы, относящиеся к совместному ведению, закреплены в ст. 72. Исходя из смысла ч. 1 ст. 72 Конституции, к предметам совместного ведения отнесены предметы, реализация которых осуществляется как федеральными органами государственной власти, так и органами субъектов.

Рассматривая содержание предметов совместного ведения, следует отметить особое значение совместного обеспечения соответствия Конституций, Уставов и законов субъектов федеральному законодательству и Конституции.

Анализ норм Конституции в части закрепления предметов ведения свидетельствует об определенных проблемах в части его реализации и подробнее будет рассмотрен в следующей главе.

Конституционно закреплён принцип *недопустимости действий, направленных на одностороннее изменение статуса субъектов Российской Федерации*. Каждый субъект федерации несет свою долю ответственности за нерушимость федерации. В соответствии с положениями ст. 66 Конституции статус субъекта определяется Конституцией Российской Федерации и Конституцией республики или основным законом других субъектов федерации. Статус субъекта Российской Федерации может быть изменен только по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта. Все субъекты обладают учредительной властью. Они имеют право принимать нормативные акты, регламентирующие его статус. Конституции республик и уставы других субъектов, являясь частью правовой системы Российской Федерации, не могут противоречить ее Конституции, которой отведено главенствующее место в определении статуса субъектов. Вместе с тем в своих основных законах субъекты могут и должны учитывать имеющиеся у них особенности, в числе которых специфические особенности их территории и проживающего на них населения. Однако ни один субъект не правомочен самостоятельно изменять свой статус односторонними действиями.

Регулирование изменения статуса субъекта не обязательно может происходить с переименованием субъекта, но это регулирование должно осуществляться на основе федерального конституционного закона. Принятие его предусматривается Конституцией Российской Федерации. В этом акте должны быть сформулированы основания для постановки вопроса об изменении субъектов Федерации своего статуса и процедуру рассмотрения соответствующих вопросов. Этот принцип действительно актуален в настоящее время в свете преобразований субъектного состава Российской Федерации, связанного с планами сокращения количества «сложносоставных» субъектов Российской Федерации.

*Принцип верховенства федерального законодательства в рамках разграничения полномочий между федерацией и ее субъектами* закреплен также Конституцией России. Так, вопросы принятия и изменения Конституции Российской Федерации, вопросы федеративного устройства Российской Федерации статьей 71 Конституции закреплены в исключительном ведении федерации. Это означает, что только федерация обладает исключительным правом установления регулирования этих областей. Только федерация как суверенное государства вправе принимать свою Конституцию, устанавливающую разграничение полномочий между федерацией и субъектами, а также федеральные законы, принимаемые по различным вопросам государственного устройства.

Принцип *единства системы государственной власти* в федеративном государстве, как очень верно подметила И. Умнова<sup>55</sup>, в условиях федеративного государства содержит несколько иной смысл, чем в условиях унитарного государства. Если в унитарном государстве единство государственной власти обеспечивается отношениями субординации, то в федеративном государстве система связей основана «на сочетании субординации с принципиально иным характером отношений децентрализации и кооперации»<sup>56</sup>.

Конституция России в статье 5 определяет, что федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти.

Что же включает в себя *принцип единства системы государственной власти*. Как представляется, это единство системы органов

---

<sup>55</sup> См. Умнова И.А. Указ. соч. С. 114.

<sup>56</sup> Там же. С. 114.

государственной власти, единство государственного регулирования и управления, единство системы законотворчества.

Единство органов государственной власти подразумевает под собой определенную субординацию этих органов. В федеративном государстве существует определенная децентрализация органов государственной власти. В соответствии с Конституцией, принцип единства системы органов государственной власти закрепляется в отношении системы органов исполнительной и судебной власти. В соответствии с положениями ст. 77 Конституции органы исполнительной власти образуют единую систему исполнительной власти лишь в пределах ведения Российской Федерации и, частично, совместных полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В этой связи интересно заметить, что в унитарных государствах принцип единства системы органов власти распространяется на все сферы, тогда как в федеративном государстве только на полномочия федерации и частично на совместные полномочия. Федеральные органы исполнительной власти создают свои территориальные органы в субъектах Федерации и назначают должностных лиц. Единство системы судебной власти определяется в статье 71 Конституции. Судостроительство закреплено в ведении Российской Федерации, судебная система устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральными конституционными законами.

Еще одним принципом Российской Федерации является *свободное развитие народов и национальностей*. Право народа на самоопределение есть общепризнанный принцип международного права. Способами осуществления народом права на самоопределение рассматриваются создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним, либо установление любого другого политического статуса, свободно определенного народом<sup>57</sup>. Национальный суверенитет представляет собой этническую характеристику, означающую, что суверенитет принадлежит целой нации. В соответствии с принципами международного права каждый народ обладает правом на самоопределение, а значит, он вправе сам определять свою судьбу, выбирая различные политические фор-

---

<sup>57</sup> Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества в соответствии с Уставом ООН.

мы. Однако на практике реализация такого суверенитета не всегда возможна — очень мелким этническим группам, находящимся на низших ступенях развития сложно образовать самостоятельные государства, пользуясь своими правами на самоопределение.

Конституция Российской Федерации закладывает наднациональный подход к пониманию понятия «народы». Народ как политико-территориальная общность, это общность лиц различной национальности, исторически объединенных проживанием на одной территории, которая по политическим параметрам и экономическим параметрам исторически объединена проживанием на одной территории и способна нести бремя субъекта федерации. То есть основным критерием идентификации народа как общности является объединение единой территорией проживания. Дополнительные факторы — этническая общность, религиозная общность — консолидируют общество. Народ может быть многонациональным, многоконфессиональным и это характерно для России.

Свобода развития народов как конституционный принцип надо рассматривать с наднациональных позиций. Этот принцип — условие существования и развития народов как многонациональных общностей, сформированных для самоопределения в рамках единых территорий — субъектов Федерации, в пределах которых создаются условия для их свободного развития, реализации гражданами основных прав и свобод. В России этот принцип закреплен в качестве конституционного внутреннего права, что обуславливает демократический характер его реализации и означает, что его реализация не может быть обязательно связана с постановкой народом или нацией вопроса о праве на самоопределение в форме образования самостоятельного государства.

Теоретически еще одним принципом государственного устройства является *равноправие субъектов Российской Федерации*. Часть 1 ст. 5 Конституции определяет, что «Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов — равноправных субъектов Российской Федерации». Кроме того, в ч. 2 ст. 5 предусматривается, что республика (государство) имеет свою конституцию, а прочие субъекты — только уставы. В части 4 ст. 5 Конституции говорится о том, что «во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны».

В данном вопросе Конституция предстает как внутренне противоречивый документ, в соответствии с которым можно отметить признаки, свидетельствующие о некотором неравенстве субъектов федерации.

Так, предусматривается существование шести разновидностей субъектов: республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов, однако в соответствии с ч. 2. ст. 5 Конституции, только республика является государством. И хотя каждый субъект обладает собственным учредительным документом, однако, у республики это конституция, а у всех остальных субъектов — устав. Только республики, в соответствии с положениями ч. 2 ст. 68 Конституции вправе устанавливать свои государственные языки, наряду с государственным языком — русским. Кроме того, с точки зрения построения Конституции было бы логичнее указать в ст. 65 перечень субъектов в алфавитном порядке, чтобы соблюсти принцип равенства, однако это не так и субъекты указаны не в соответствии с алфавитным принципом, а, скорее всего в соответствии с представлениями о различных видах субъектов.

Еще одним свидетельством неравноправия субъектов может являться то, что в Российской Федерации существует такая конструкция, как «сложносоставной субъект», когда автономные округа входят в состав других субъектов — краев и областей, а значит с большим трудом можно говорить о равенстве одного субъекта, входящего в состав другого. Кроме того, по представлению законодательных и исполнительных органов только для автономной области или автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе; города Москва, Санкт-Петербург и Севастополь обладают особым статусом, что отражено в ч. 2 ст. 70 Конституции Российской Федерации.

Общей проблемой в России является то, что регионы располагают далеко не равным объемом ресурсов (не всегда связанным с объективным положением в регионе), что и предопределяет асимметрию регионов. Огромный разрыв экономических возможностей, например, между Москвой и другими регионами, объясняется тем, что Москва обеспечивает треть всего российского ВВП, получая огромную часть доходов добывающей промышленности, так как налоги платят там, где расположена головная компания, а не там, где осуществляется разработка полезных ископаемых или производство.

И в бюджетной сфере проявляется асимметричность федеративных отношений, которая формально заложена в различных льготах и прерогативах, предоставленных республикам и другим субъектам Федерации, что закреплено в разграничении предметов ведения и полномочий. Заключение двусторонних договоров и соглашений, помимо других факторов, привело к тому, что для разных субъектов Федерации были установлены различные процентные отчисления в федеральный бюджет от сумм налоговых платежей, собираемых на территориях субъектов. Некоторые регионы имеют выход на внешний рынок за счет продажи энергоносителей, сырья и других товаров, благодаря чему располагают дополнительными собственными ресурсами для давления на федеральные власти.

Как совершенно верно замечает И.А. Умнова «принцип равноправия субъектов Федерации, закрепленный в Конституции Российской Федерации в таком виде, опровергается ей же самой. И формально-юридически, и фактически субъекты Российской Федерации находятся в неравных правовых условиях, как с точки зрения их государственно-правовой природы, так и правосубъектности»<sup>58</sup>.

Равный статус обозначает обладание субъектами Федерации одинаковым объемом прав и обязанностей. Если провозглашен принцип равноправия, то недопустимы отклонения от него, однако различия в статусе могут быть неизбежными, что связано с различием субъектов по территориальным, экономическим и социальным параметрам. Но основой равноправия субъектов должен стать жесткий приоритет федерального законодательства в части регулирования положений о статусе субъектов федерации. Кроме того, договоры и соглашения между центром и субъектами должны заключаться только в тех случаях, когда проблему невозможно решить, исходя из положений федерального законодательства. При заключении договоров и соглашений необходимо стремиться к унификации положений и не предоставлять некоторым субъектам какие-то особые права и приоритеты.

Если же взглянуть на вопрос о равноправии субъектов с точки зрения распределения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и орга-

---

<sup>58</sup> Умнова И.А. Указ. соч. С. 144.

нами государственной власти субъектов, то можно заметить, что такое распределение осуществляется действительно с соблюдением принципа равноправия субъектов.

Рассмотрев основные черты Российской Федерации как федеративного государства, можно констатировать, что Российская Федерация после принятия Конституции 1993 г. является федерацией. Однако форма территориального устройства России и федерализм как идея построения еще находятся в процессе формирования и совершенствования. Прежде всего, необходимо четкое закрепление суверенитета Российской Федерации, который должен осуществляться Федерацией при гарантированном участии субъектов Федерации. Федерация в России должна быть приближенной к симметричной, основанной на равноправии членов Федерации (основаниями для отказа от принципа равноправия могут быть только факторы естественной специфики отдельных субъектов Федерации), что со временем может стать предпосылкой для пересмотра субъектного состава Российской Федерации.

### **§ 3. Состав федерации**

Россия имеет интересную и разнообразную историю государственного развития, в которой можно выделить как традиции унитарные, так и федеративные.

Формирование и развитие российской государственности до 1917 г. проходило фактически и формально в унитарной форме. Государственная структура Российской империи была достаточно сложной: 74 губернии, 20 областей, 2 округа, 8 генерал-губернаторств, 9 градоначальств<sup>59</sup>. Некоторые регионы были автономны. Например, Финляндия — княжество, которое вошло в состав России в 1809 г. — имела свой законодательный сейм, гражданство, аппарат управления, таможенную полицию, суд, свой язык и денежную единицу, хотя официально считалась частью империи.

Вопросы реформирования государственного устройства России находились в центре внимания российских ученых в начале XX в. Так, например Ф.Ф. Кокошкин предполагал возможность децентрализации на административном уровне, что выражалось

---

<sup>59</sup> Сенцов А.А. Национально-государственное устройство России накануне Октября 1917 года // Советское гос. и право. 1990. № 11. С. 120.

в признании региональной автономии с правом собственного законодательства. М.А. Рейснер, шел еще дальше, выдвигая план преобразования России в федерацию областей, которые обладали бы законодательными правами, имели бы свои конституции, суды, исполнительные органы, финансы, полицию и проч<sup>60</sup>. В.И. Ленин, в свою очередь, писал, что «демократическое государство должно признавать автономии разных областей и округов с разным национальным составом населения»<sup>61</sup>. Интересной особенностью унитарного развития России до 1917 г. было территориальное несовпадение зон ответственности органов административного управления с районами действия финансовых, судебных и военных структур (за исключением генерал-губернаторов). Это обеспечивало независимость правоохранительных органов, финансового и судебного контроля от нарушения законности и произвола местных органов власти. Обращает на себя внимание, что именно таким образом построена нынешняя федеральная судебная система в США: 50 штатов, но всего лишь 13 апелляционных федеральных судов.

Неоднократно предпринимались попытки реформирования территориального устройства России<sup>62</sup>, но они заканчивались неудачей.

Еще до Октябрьской революции В.И. Ленин обращался к вопросу о перспективах территориального устройства Российского государства в своей работе «О праве наций на самоопределение», где был изложен программный тезис социал-демократии: «Под правом “самоопределения” нельзя, с социал-демократической

---

<sup>60</sup> См.: История советских конституций 1917–1956. С. 123.

<sup>61</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 25. С. 71.

<sup>62</sup> Так, например, в начале XX в. Столыпин намеревался создать в стране 11, по возможности однородных в этническом и экономическом плане крупных областей (Польша, Прибалтийская, Северо-Западная, Правобережная и Левобережная Украина, Московская, Верхнее и Нижнее Поволжье, Север России (две области), Степная область (Западная Сибирь)). В каждой из них предполагалось создание областного земского собрания и областного правительственного управления. Области должны были получить широкие права местного законодательства по всем предметам ведения, которые не имели общегосударственного значения. Остальные регионы – казачьи области, Туркестан, Восточная Сибирь, Крым и Кавказ оставались вне областного управления. Одновременно наряду с этим реорганизовывалась и усиливалась административная вертикаль Российской империи - от уездного начальника до губернатора.

точки зрения, понимать ни федерации, ни автономии (хотя, абстрактно говоря, и то и другое подходит под “самоопределение”). Право на федерацию есть вообще бессмыслица, ибо федерация есть двусторонний договор. Ставить в свою программу защиту федерализма вообще марксисты никак не могут, об этом нечего и говорить. Что же касается автономии, то марксисты защищают не “право” на автономию, а саму автономию как общий универсальный принцип демократического государства с пестрым национальным составом, с резким различием географических и др. условий. Поэтому «право наций на автономию» было бы так же бессмысленно, как и «право наций на федерацию»<sup>63</sup>.

В новых исторических условиях, в период между двумя революциями 1917 г. взгляды В.И. Ленина и большевиков относительно федерации изменились. Теперь большевики придерживались точки зрения, что формирование республики проходит путем объединения национальных республик. По их мнению, Россия должна была стать универсальной формой устройства социалистического государства.

В первые дни существования Российской Советская Республика юридически была унитарным государством. Вместе с тем, в документах, принятых высшими органами государственной власти после Октябрьской революции подчеркивалось существенное значение национального фактора в государственном строительстве. Декларация прав народов России закрепляла следующие принципы:

- равенство и суверенность<sup>64</sup> народов России;
- право народов на свободное самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства;
- отмена всех национальных привилегий и ограничений. Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа;
- Советская Российская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик.

---

<sup>63</sup> Ленин В.И. О праве наций на самоопределение // Собр. соч. — М., 1982. С. 68.

<sup>64</sup> Необходимо отметить, что Декларация провозглашала суверенность народов (народный суверенитет), не связывая суверенность с реализацией государственности.

Государственное строительство на территории бывшей Российской империи осуществлялось после событий 1917 г. в двух основных направлениях. Во-первых, на основе провозглашенного советской властью права наций на самоопределение вплоть до отделения происходит выделение из состава России вновь образовавшихся независимых государств: Финляндии, Польши, а также выделение советских республик — Украинской, Белорусской, Азербайджанской, Армении и др. При этом независимые советские республики одновременно провозглашали установление федеративных связей с Российской Советской Республикой. Во-вторых, происходит изменение внутренней государственной структуры России. Российское государство — это образование, в которое входят автономные республики и области, созданные по национально-территориальному принципу.

Третий Всероссийский съезд советов, учреждая РСФСР, оставлял открытым очень важный вопрос: будет ли она развиваться как союзное государство, объединяющее в своем составе суверенные советские республики, или в ее состав войдут только автономные республики и области? При рассмотрении этого вопроса исследователями государства и права высказывались очень разные мнения.

Так А.И. Ким считал, что первоначально субъектами РСФСР могли быть только суверенные советские республики<sup>65</sup>. Другой ученый — Д.Л. Златопольский — полагал, что РСФСР с самого начала строилась как федерация, основанная на автономии<sup>66</sup>. Высказывались также соображения, что субъектами РСФСР могли быть как республики, так и областные автономии.

Автономии в РСФСР создавались с учетом национально-территориального принципа. Этот принцип выглядит достаточно простым, означая выделение территории с компактно проживающим народом. При таком выделении создавалось национальное государство или национальная областная автономия. На практике государственного строительства реализация такого принципа была довольно трудна. Тем не менее, после принятия первой российской Конституции 1918 г. процесс создания автономий активизи-

---

<sup>65</sup> Цит. по: *Крылов Б.С., Ильинский И.П.* Проблемы суверенитета в Российской Федерации / *Крылов Б.С., Ильинский И.П., Михалёва Н.А.* и др. — М.: Республика, 1994. С. 65.

<sup>66</sup> *Златопольский Д.Л.* СССР — федеративное государство. — М., 1967. С. 81.

ровался. Были созданы Башкирская, Татарская, Дагестанская АССР и автономные области Марийская, Карельская, Чувашская и другие. Ясного представления о различиях между республикой и областью не было, разграничения компетенций не проводилось. Поэтому они часто меняли статус, а затем некоторые автономные образования вообще прекратили свое существование.

Конституция РСФСР 1918 г. не содержала никаких специальных положений, определяющих статус автономных республик и автономных областей, более того, Конституция вообще не содержала никаких положений, касающихся республик в составе РСФСР, лишь упоминая автономные союзы (областные автономии, которые не рассматривались как республики), кроме того, в Конституции не содержались положения о суверенности создаваемых автономий. Лишь в косвенной форме о суверенных правах упоминалось в п. «д» 49 ст. Конституции, определявшей предметы ведения Всероссийского съезда Советов и ВЦИК, а именно речь шла о возможности принятия в состав России новых членов и возможности выхода из состава государства некоторых ее частей. Очевидно, в этой связи можно выделить два способа территориального изменения России: вхождение в состав РСФСР получивших независимость республик и изменении особого статуса автономий в рамках РСФСР.

По данным на 1923 г. в состав РСФСР входило 11 автономных республик, 14 автономных областей и 63 губернии и области<sup>67</sup>.

Создание национально-территориальных автономий происходило не без трудностей. Стремление выделить национальные территории приводило к экономическим сложностям. В свою очередь, попытки учитывать экономические факторы давали своим результатом создание автономий со смешанным национальным составом населения. В результате, в ряде автономий население, давшее название этим автономиям не составляло подавляющего населения автономного образования<sup>68</sup>.

Образование автономных республик и автономных областей свидетельствовало об использовании двух форм территориальной автономии: политической и административной. Однако различия в статусе автономий не отражались на нормах их представительст-

---

<sup>67</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. – М. : НОРМА–ИНФРА, 2010. С. 289.

<sup>68</sup> Например, в Башкирии или Карелии.

ва в федеральных органах власти. Необходимо отметить, что нормы представительства для автономий были такими же, как и для административно-территориальных единиц.

С 1923 г. РСФСР получила новый толчок в своем развитии. Прежде всего, можно отметить изменение форм автономии. Так, были упразднены автономные трудовые коммуны и преобразованы в автономные республики. Вскоре появилась новая форма автономии — национальный округ<sup>69</sup>. Необходимо отметить, что национальные округа были характерны только для РСФСР, в других республиках они не создавались.

Процесс создания автономий, изменения их границ и полномочий продолжался и после принятия в 1925 г. новой Конституции РСФСР. Принятая за год до этого Конституция СССР закрепила создание союзного государства, в котором РСФСР стала одной из равноправных республик; статус ее автономий и административно-территориальных единиц в принципе не изменился, подчиняясь проявившейся тенденции движения к фактическому унитаризму.

Согласно Конституции РСФСР 1925 г. общее административно-территориальное деление РСФСР подлежало ведению Всероссийского Съезда Советов и ВЦИК. Вследствие недостаточной жесткости такой регламентации, изменения территории союзных республик могли производиться республиканскими органами со сравнительной легкостью, поскольку не были связаны с изменениями Конституции<sup>70</sup>.

Отличительной особенностью новой Конституции было большое внимание, которое уделялось вопросам автономии. В Конституции появилась даже отдельная глава, в которой выделялись две формы автономии: автономная республика и автономная область, а также в общих чертах определялся их государственный механизм и вопросы компетенции. Устанавливалось, что автономные республики принимают свои Конституции, которые представляются на утверждение ВЦИК и вносятся на окончательное утверждение Всероссийского съезда Советов. Положения об

---

<sup>69</sup> В 1925 г. появился первый национальный округ — Коми-Пермяцкий округ в составе Пермской области. К началу 30-х гг. были созданы национальные округа — Корякский, Таймырский, Чукотский, Таймырский, Эвенкийский и др.

<sup>70</sup> Советское государственное право / под ред. *Вышинского А.Я.* — М., 1938. С. 278.

автономных областях принимаются их съездами Советов и утверждаются ВЦИК. Органы государственной власти в автономных республиках и автономных областях строились на основе общих принципов советской власти. Центральным исполнительным комитетам автономных республик предоставлялись законодательные права в пределах компетенции этих республик. Однако вместе с тем нельзя было не заметить и унитарные тенденции, в соответствии с которыми Всероссийский съезд Советов наделялся правом отмены постановлений съездов Советов автономных республик и автономных областей, нарушающих Конституцию или постановления государственных органов РСФСР.

Вторая половина 20-х гг. характеризовалась процессом развития автономий. Этот процесс протекал в нескольких направлениях: во-первых, были созданы новые автономии: Каракалпакская, Мордовская, Хакасская автономные области. Во-вторых, некоторые автономные области были преобразованы в автономные республики, например Чувашская, Вотская и другие<sup>71</sup>. В-третьих, возникла новая форма автономии — национальные округа, которые были созданы преимущественно в районах Севера, населенных малыми народами Севера. Они создавались по решению высших органов власти РСФСР. В те же годы разворачивается создание национальных районов, национальных поселков и сельсоветов. Последние, однако, не рассматриваются как формы национальной автономии и являются скорее национальными административно-территориальными единицами.

К 1929 г. было завершено районирование и установлено новое административно-территориальное деление, что выразилось в упразднении губерний, уездов и волостей. В период введения нового территориального деления РСФСР на края и области подавляющее большинство ранее и вновь созданных автономий, даже многие АССР были включены в состав новых территориальных единиц<sup>72</sup>. В значительной мере это усложнило взаимоотношения между выше- и нижестоящими советскими органами.

---

<sup>71</sup> Необходимо обратить внимание, что образование новых автономных республик оформлялось после образования СССР в 1922 г. актами союзных органов (как правило, ЦИК СССР).

<sup>72</sup> Например, в состав Нижегородского края вошли Чувашская АССР, Марийская и Удмуртская автономные области, в состав Нижневолжского края вошли АССР немцев Поволжья и Калмыцкая автономная область.

Включение большинства автономий в состав краев и областей отражало нарастание унитаристских тенденций в государственном развитии. Показателем этих тенденций стало преобразование ряда наркоматов из республиканских в союзно-республиканские (например, наркоматы земледелия, торговли, внутренних дел). Таким образом, формировалась командно-административная система с всевластием партии, что выхолащивало суть федеративных отношений, формально провозглашавшихся Конституцией 1925 г.<sup>73</sup>

В 30-е гг. XX в. внимание к процессам государственного устройства РСФСР было существенно ослаблено<sup>74</sup>. В Конституции РСФСР 1937 г. были упомянуты 16 автономных республик и пять автономных областей. Края и области не признавались субъектами федерации. Конституции автономных республик должны были быть утверждены Верховным Советом РСФСР. Глава 2 Конституции РСФСР 1937 г. «Государственное устройство» регулировала преимущественно отношения, связанные со статусом Российской Федерации в составе Союза ССР. Вместе с тем, в ней содержался перечень автономных республик и автономных областей в составе РСФСР — наряду с перечнем краев и областей. Были сохранены нормы, косвенно определяющие статус автономных республик: устанавливалось, что каждая автономная республика имеет свою Конституцию, учитывающую особенности республики и построенную в полном соответствии с Конституцией РСФСР и Конституцией СССР. Кроме того, Конституция автономной республики подлежала утверждению Верховным Советом РСФСР, автономная республика не имела собственной закрепленной исключительной компетенции, ну и естественно, что устанавливалась безусловная обязательность законов РСФСР на территории автономной республики. Как представляется, все эти факторы являлись еще одним свидетельством укрепления позиций унитаризма в формальном федеративном государственном устройстве.

События Великой отечественной войны во многом изменили отношение к некоторым народам и народностям, результатом че-

---

<sup>73</sup> Конституция 1925 г. провозгласила построение РСФСР на основе федерации национальных советских республик.

<sup>74</sup> Конституция 1937 г. уже не содержала прямых указаний о федеративном устройстве республики.

го стала ликвидация национальной государственности определенных народов и народностей<sup>75</sup>. В 1942–44 гг. были депортированы советские немцы, крымские татары, калмыки, чеченцы, балкарцы, ингуши. После знакового XX съезда КПСС, прошедшего в 1956 г. некоторые репрессированные народы стали восстанавливаться в правах, и это отразилось на государственном устройстве РСФСР<sup>76</sup>.

Конституция РСФСР 1978 г., ставшая последней российской Конституцией перед принятием в 1993 г. Конституции нового федеративного государства — Российской Федерации, закрепляла суверенный статус РСФСР. В соответствии с Конституцией 1978 г., в состав РСФСР входило 16 автономных республик, пять автономных областей и десять автономных округов<sup>77</sup>. Фактически РСФСР оставалась на тот момент унитарным государством (при формальном федеративном устройстве). Конституция 1978 г. отменила норму, требовавшую утверждение конституций автономных республик Верховным Советом РСФСР, кроме того, автономные республики и области получили прямое представительство во второй палате Верховного Совета (появилась двухпалатная система), также автономные республики, наконец, получили собственную исключительную компетенцию.

Автономная республика была определена как советское социалистическое государство, находящееся в составе РСФСР. Вместе с тем было очевидно, что эта республика была не суверенной. За автономной республикой закреплялось право участия в решении вопросов, отнесенных к ведению, как СССР, так и РСФСР, через высшие союзные и республиканские органы. Закреплялось также право автономной республики обеспечивать комплексное социальное и экономическое развитие на своей территории, а также контролировать деятельность предприятий и учреждений союзного и республиканского подчинения. Автономные республики принимали свои Конституции в соответствии с Конституциями Союза и союз-

---

<sup>75</sup> Например, в 1941 г. была ликвидирована автономная республика Немцев Поволжья, в 1943 г. упразднены Карачаевская автономная область, Калмыцкая АССР, в 1944 г. — Чечено-Ингушская автономная республика.

<sup>76</sup> В 1957 г. создана Калмыцкая автономная область, которая затем в 1958 г. была преобразована в Калмыцкую АССР; в 1957 г. воссоздана Чечено-Ингушская АССР.

<sup>77</sup> Бывшие национальные округа.

ных республик, причем такие Конституции автономных республик не нуждались в дальнейшем утверждении Союзом или РСФСР, как уже было сказано выше. Что касается автономных областей и автономных округов, то ни союзная Конституция, ни Конституция РСФСР не давали их четкого определения. По сути, они оставались формами административной автономии и Конституции признавали их автономными образованиями. Согласно Конституции РСФСР, автономная область оставалась в составе края. Закон об автономной области принимался Верховным советом РСФСР по представлению Совета народных депутатов автономной области. Автономный округ входил в состав края или области. Закон об автономных округах принимался Верховным Советом РСФСР.

Конституция РСФСР закрепляла перечень не только автономных республик и автономных областей, но и, впервые, автономных округов. В своей первоначальной редакции Конституция не предусматривала специальных норм представительства автономий в Верховном Совете РСФСР, равно как введения предсовминов автономных республик в состав Совмина РСФСР.

Подводя небольшие итоги развития РСФСР на протяжении XX в. с 1918 по 1985 гг. можно отметить, что дореволюционная унитарная Россия действиями новой власти была превращена в федерацию, поначалу фактическую, которая, однако, довольно быстро стала федерацией формальной с очень сильными унитарными тенденциями в развитии.

Еще в 20-х гг. некоторые представители российской науки, осуществляя анализ природы российского государства, говорили о том, что Россия не могла быть признана федеративным государством, однако в равной степени ученые не могли причислить ее и к унитарным государствам<sup>78</sup>.

Федерация в РСФСР возникла в результате образования в составе Российского государства национально-территориальных автономий, а не в результате объединения национальных республик. Такой способ формирования федерации придавал некоторые особенности государственному устройству РСФСР в составе СССР. Россия опиралась на принцип организации территории по

---

<sup>78</sup> См.: *Стучка П.И.* Учение о государстве и Конституции РСФСР. – М., 1922. С. 259; или *Фарберов Н.П.* О некоторых спорных вопросах теории советского государственного права // Советское государство и право, 1961. № 9. С. 140.

национальному признаку, который, однако, по своему содержанию имел противоречивый характер и был чреват критическими последствиями: все нации не смогли приобрести государственность; многочисленные группы этнического населения жили не на территориях собственных национально-государственных единиц, а других национальных образований, территориальные единицы, организованные по национальному признаку, получили отличный друг от друга статус без учета геополитического расположения территории проживания того или иного народа, уровня его экономического развития. Кроме того, различной была и степень их участия в осуществлении властных полномочий и в решении общегосударственных вопросов.

Стремление центральных властей к централизации превратило по форме автономизированное, а, по сути, унитарное государство в суперцентрализованное государство. Возникающие проблемы государственного устройства не всегда решались и часто просто замалчивались, а национальный вопрос считался решенным.

Толчком к серьезным преобразованиям государственного устройства СССР и республик, входящих в его состав, послужила начавшаяся в 1985 г. перестройка, которая привела к изменениям государственного устройства, как всего СССР, так и республик, входивших в его состав, среди которых была и РСФСР.

К началу 90 гг. XX века в России сложилась своеобразная разновидность федерации. Однако она наряду с позитивными чертами, выявила множество недостатков.

В новом федеративном устройстве надо было решить такие важнейшие вопросы как состав федерации, положение ее членов в неравнозначной федерации, соотношение властных функций между центром и регионами, определить правовую основу, на которой должна была строиться эта федерация. В решении указанных вопросов не было единства среди ученых, политиков, государственных деятелей.

Сложности преобразований в РСФСР обуславливались, прежде всего, тем, что охватившие бывшие союзные республики процессы вскоре получили развитие в находящихся в ее составе национально-государственных образованиях. Часть из них поставила вопрос о предоставлении им статуса суверенных государств, другие — о повышении формы их государственности. В некоторых автономиях усилились настроения выхода из состава России.

Учитывая все эти тенденции, IV Съезд народных депутатов Российской Федерации признал необходимым изменить правовой статус всех автономных республик, исключив из их названия слово «автономные». Тем самым было установлено новое официальное наименование этих республик — «республики в составе Российской Федерации». Наряду с этим новый правовой статус республик в составе Российской Федерации получили все бывшие автономные области, кроме Еврейской автономной области, что было признано высшими органами государственной власти РСФСР. После этого процесс пошел в сторону преобразования высших административных единиц в субъекты федерации. То же самое коснулось и территориальных автономий, что едва ли можно было признать целесообразным. С самого начала стало ясно, что для получения статуса субъекта федерации важно было обладать, по крайней мере, значительной численностью населения и экономического потенциала.

Этими качествами не обладали ни автономная область, ни автономные округа. А без этого субъект федерации не может самостоятельно осуществлять те широкие полномочия, которыми наделялись на основе федеративного договора субъекты федерации. Сказанное подкрепляется еще и тем аргументом, что эти субъекты не связаны непосредственно с федерацией, так как входят в состав других субъектов — краев и областей.

Провозглашение бывших автономных республик в суверенные республики в составе Российской Федерации, предоставление им слишком широких полномочий за счет центра, сильные децентрализаторские тенденции, проявившиеся в требованиях территориальных субъектов федерации, создали реальную угрозу целостности России, угрозу распада единого государства<sup>79</sup>.

Указанные тенденции усиливались еще и тем, что федерация основывалась на трех федеративных договорах, в которых предусматривалось неравноправное положение различных ее субъектов. Некоторые края и одна из областей и город Санкт-Петербург начали выдвигать требования о преобразования их в республики в составе. Вот что по этому вопросу писали И.П. Ильинский, Б.С. Крылов

---

<sup>79</sup> Подробнее см.: *Синюков В.Н.* О форме федерации в России // Государство и право. — 1993 — № 5, С. 28–35; См. также: *Ильинский И.П., Крылов Б.С.* Новое федеративное устройство России / *Ильинский И.П., Крылов Б.С., Михалева Н.А.* // Государство и право. 1992. № 11. С. 29–37.

и Н.А. Михалева: «наряду с позитивными тенденциями к укреплению самостоятельности составных частей в разумных пределах функций государственной власти и управления на огромной территории России в процессе национального возрождения обнаружались и негативные тенденции. Это — стремление к политико-экономическому обособлению отдельных республик и регионов, а кое-где и к откровенному сепаратизму, угрожающему целостности России. В такой сложной ситуации усилилась борьба мнений относительно путей переустройства Российской Федерации»<sup>80</sup>.

После принятия Декларации о государственном суверенитете РСФСР в 1990 г. были внесены соответствующие дополнения и изменения в Конституцию страны, повысился статус субъектов федерации, подписаны договоры с ними. Процессы децентрализации управления и поиска новой модели федерального устройства оказались тесно связаны с процессами учреждения России как самостоятельного независимого государства.

Первым документом конституционного значения, закрепившим основы самостоятельного развития России как федеративного государства, стала Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г., принятая Съездом народных депутатов РСФСР. Основной идеей Декларации было провозглашение становления России как суверенного демократического правового государства на основе органичного сочетания принципов народовластия, разделения властей и федерализма. Вместе с тем, идея федерализма в это время еще не была четко обозначена. В Декларации лишь подтверждалась необходимость значительного расширения прав автономных республик, краев, областей.

Провозглашение России федерацией было только формально. В реальности же это было государство с ярко выраженным сочетанием элементов унитаризма и процессов конфедерализации, поскольку составные части России провозглашали себя суверенными. Особенностью данного этапа явилось, таким образом, параллельное развитие двух противоположных тенденций: утверждение государственности России с одной стороны, и ее дезинтеграция — с другой.

---

<sup>80</sup> Ильинский И.П., Крылов Б.С. Новое федеративное устройство России / Ильинский И.П., Крылов Б.С., Михалева Н.А // Государство и право. — 1992. № 11. С. 29.

Другой особенностью развития отношений между центром и составными частями российского государства этого периода стало развитие государственного устройства России на основе признания различий в статусе территорий — составных частей Российской Федерации. Первоначально эволюция статуса краев, областей, городов федерального значения и автономных образований осуществлялась на основе попыток завоевания новых прав в экономических и социальных сферах наравне с республиками без акцентирования внимания на уравнивании их политико-правового статуса. Однако неудачи на этом направлении привели к тому, что вслед за республиками тенденция суверенизации охватила и другие составные части России — края, области, города федерального значения, автономные образования. Так же как и в республиках, в них обозначились процессы формирования собственного независимого правового пространства.

Всплеск нарушений законности мог развиваться в серьезные дезинтеграционные процессы, о вероятности которых свидетельствовали заявления органов власти отдельных регионов о возможности преобразования их территорий в независимые республики. В ряде автономных округов в одностороннем порядке было заявлено о выходе из состава краев, областей и преобразовании их в автономные республики.

Из крайне централизованного государства Россия грозила превратиться в конфедеративное образование, которое еще к тому же и подвергалось огромному риску распада. Остро встала проблема нахождения компромиссного варианта федеративного устройства как средства восстановления стабильности. Все это привело к идее подписания Федеративного договора. Разработка проекта Федеративного договора началась еще в 1990 г., наряду с подготовкой к подписанию Союзного договора.

22 августа 1991 г. Президент России подписал Указ № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР»<sup>81</sup>. Новая концепция означала установление фактиче-

---

<sup>81</sup> Указ предусматривал практику назначений Президентом России глав администраций, мэров и представителей Президента в края и области России (первые два поста — по согласованию с региональным Советом). Одновременно ликвидировался чисто советский институт — исполкомы региональных советов.

ского двоевластия в регионах (избранные советы и назначаемые центром главы администраций). Уже на этом этапе начал меняться характер взаимоотношений регионов с центром: возникли и обострились противоречия между избранными региональными советами и назначаемыми центром главами администрации регионов — частью исполнительной президентской вертикали. Она в то время по сути своей мало чем отличалась от принципов строения традиционной советской административно-командной вертикали. В то же время это положение породило крайне мощную тенденцию консолидации региональных элит и поиска взаимопонимания между властными региональными структурами. В тот период наибольшая острота внутрорегиональной напряженности существовала не в вертикальной плоскости (центр — регионы), а в плоскости горизонтальной<sup>82</sup>.

10 апреля 1992 г. в Конституцию РСФСР был включен в качестве ее составной части Федеративный договор, подписанный его участниками 31 марта 1992 г. Договором устанавливался суверенитет республик в составе Российской Федерации. Наряду с ними, субъектами Российской Федерации были признаны края, области, автономная область и автономные округа, города Москва и Санкт-Петербург. Существенно расширились права всех субъектов Российской Федерации. Договором было предусмотрено разграничение предметов ведения между федеральными органами государственной власти и органами власти республик, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области и автономных округов в составе Российской Федерации.

Федеративный договор был довольно интересным документом. Как представляется, он обладал следующими основными чертами:

- стороны отказались от принципа «закрепления открытого перечня вопросов»;
- в вопросах компетенции субъектов последние наделялись полной самостоятельностью;

---

<sup>82</sup> Дело в том, что назначаемые Президентом представители центра, будучи лишенными полноценных властных полномочий, очень скоро оказались за пределами реального властного расклада не только в отношениях регионов с Центром, но и внутри регионов. Реальная борьба за власть происходила между главами администраций, городскими властями и областными Советами.

— устанавливались предметы совместного ведения, реализация полномочий по которым предполагала обязательное участие субъектов Федерации в законотворческом процессе на федеральном уровне.

Сам федеративный договор включал в себя тексты трех договоров между федеральными органами власти и органами власти республик в составе; автономной области и автономных округов в составе; и краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Ученые по-разному оценивали подписанные договоры, однако, как представляется, можно согласиться со следующей оценкой Федеративного договора: «подписание Федеративного договора в трех его вариантах и инкорпорация его содержания в Конституцию Российской Федерации представляли собой некий компромисс, позволивший смягчить остроту политической ситуации на момент его принятия, и вместе с тем создать условия для требуемого жизнью нового федеративного устройства России. Этот компромисс привел к решению весьма сложных конституционных проблем. Он позволил обеспечить особый статус республик в составе Российской Федерации при сохранении единства и целостности Российского государства, существенно повысить статус краев, областей, автономных образований, значительно расширить их полномочия»<sup>83</sup>.

С точки зрения влияния Федеративного договора на процессы федерализации России существует также несколько концепций. Довольно широко распространена точка зрения о том, что с подписанием Федеративного Договора Россия из унитарного государства превратилась в федеративное<sup>84</sup>. Однако, по мнению автора, Россия стала полноценной федерацией только с принятием новой Конституции государства в декабре 1993 г.

Тенденцией этого периода стал поиск договоренностей внутри регионов. Стабилизации положения в горизонтальных структурах региональной власти способствовал и принятый Верховным Советом 5 марта 1992 г. закон «О краевом, областном Совете и краевой, областной администрации». Закон устанавливал двойную под-

---

<sup>83</sup> Проблемы суверенитета в Российской Федерации / Б.С. Крылов, И.П. Ильинский, Н.А. Михалева и др. — М. : Республика, 1994. С. 100–101.

<sup>84</sup> Козлов А.Е. Федеративные начала организации государственной власти в России. — М. : Книга, 1996. С. 11.

отчетность глав регионов — перед своим Советом и Президентом России, и двойную подотчетность кабинетов — перед своим Советом и главой региона.

12 декабря 1993 г. на референдуме была принята новая Конституция Российской Федерации, закрепившая основы государственного строя и территориального устройства. Конституция 1993 г. преследовала цель укрепить Россию как единое государство. Но в тоже время она, по вопросу о государственном устройстве России, является продуктом компромисса между центробежными и центростремительными тенденциями, которые привели к заключению отдельных договоров с большинством субъектов. За время договорного процесса развития государственного устройства Российской Федерации было заключено около 50 договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов и договор о мире и принципах взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой Ичкерия.

Первые договоры заключались с республиками, где особенно сильны были сепаратистские тенденции и недовольство уравниванием их статуса в Конституции Российской Федерации с краями и областями. При этом политические власти республик выторговывали себе больше прав по сравнению с остальными субъектами. Политические уступки федерального Центра привели к договорам, имеющим по ряду позиций противоречия с нормами российской Конституции.

Возможность заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами предусмотрена ч. 3 ст. 11 Конституции. Сложившаяся в 90-х гг. практика заключения таких договоров получила неоднозначную оценку исследователей<sup>85</sup>. Вероятно, законодатель предполагал лишь положительное влияние договорного процесса на развитие федеративных отношений в России, но, к сожалению, договорной процесс вызвал и множество противоречий между Центром и субъектами федерации, что особенно четко проявилось во второй половине 90-х гг. XX в. Подписанные договоры и соглашения

---

<sup>85</sup> *Аринин А.Н.* Проблемы развития российской государственности в конце XX века // *Федерализм власти и власть федерализма.* — М., 1997. С. 10.

были неоднозначны и противоречивы. В них имелись как позитивные моменты — договоры и соглашения, казалось бы, позволяли разрешать конфликтные политические и экономические ситуации, учитывать специфические особенности конкретных субъектов Федерации, так и множество серьезных отрицательных черт, и основной являлось несоответствие целого ряда положений указанных договоров Конституции (например, договоры с Татарстаном, Якутией, Башкортостаном).

Кроме того, довольно часто предоставлялись дополнительные права и преимущества участникам этих договоров, что вступало в явное противоречие с Конституцией Российской Федерации. Более того, законодательство некоторых субъектов<sup>86</sup> закрепляло принцип большей юридической силы положений договора над Конституцией. Обусловленное политическими изменениями построение законодательной базы государственного устройства России проходило очень быстро, что привело ко многим проблемам. Нарушение договорами конституционных норм представляло серьезную опасность и в отношении обеспечения единства правового пространства России.

В соответствии с положениями ст. 3 и ст. 65 Конституции 1993 года, Россия — федеративное государство, в составе которого находится 85 субъектов<sup>87</sup>. Все субъекты Федерации являются равными составляющими территориальной структуры России. Субъекты федерации имеют свою территорию, границы которой без их согласия федеральный центр не вправе изменить; население, которое является гражданами Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации наделены правом самостоятельно устанавливать систему органов государственной власти

---

<sup>86</sup> Например, ст. 70 Конституции Республики Башкортостан устанавливала, что «отношения Республики Башкортостан с Российской Федерацией являются договорными. Входя в состав Российской Федерации на договорной основе, Республика Башкортостан сохраняет за собой всю полноту государственной власти на всей территории вне пределов прав, добровольно переданных ею Российской Федерации».

<sup>87</sup> Конституция Российской Федерации в ст. 65 определяет, что субъекты федерации находятся в составе федерации, а не создают ее. Таким образом, можно сделать вывод о том, что Конституция законодательно закрепила факт создания федерации сверху, то есть федеральный центр своими актами сверху объявил части государства (с их согласия) субъектами Российской Федерации и децентрализовал компетенцию.

в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации.

Систему органов государственной власти субъектов составляют: законодательный орган государственной власти, высший исполнительный орган государственной власти, иные органы, образуемые в соответствии с Основным законом субъекта. Субъектам федерации не запрещается вводить в своих законах должность высшего должностного лица субъекта, однако это лицо должно возглавлять высший исполнительный орган этого субъекта Российской Федерации.

В субъекте устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти, возглавляемого высшим должностным лицом субъекта федерации. Глава исполнительной власти субъекта — высшее должностное лицо субъекта — избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории субъекта и обладающими активным избирательным правом. Однако, в соответствии с новым Федеральным законом, вступившим в силу с 1 июня 2012 г., серьезно изменился порядок выборов. Кандидаты на должность главы субъекта могут быть выдвинуты политическими партиями. Кандидат должен быть старше 30 лет от роду. Остается возможность и самовыдвижения кандидата, однако такое правило должно быть четко зафиксировано в законе конкретного субъекта федерации. При этом самовыдвиженцы должны будут собрать до 2% подписей избирателей субъекта в свою поддержку. Кандидат на должность главы субъекта Российской Федерации должен получить поддержку от 5 до 10% голосов членов законодательного органа субъекта.

Среди полномочий высшего должностного лица субъекта можно отметить представление интересов субъекта в отношениях с федеральными органами государственной власти, формирование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта федерации, представление интересов субъекта при осуществлении внешнеэкономических связей, подписание и обнародование законов субъекта федерации и многое другое. Высшее должностное лицо субъекта несет политическую и юридическую ответственность перед населением субъекта.

Согласно Конституции все субъекты обладают равным статусом во взаимоотношениях с Федерацией. Как представляется,

можно произвести деление субъектов федерации по трем категориям:

1. Республики;
2. Области, края, города федерального значения, автономная область;
3. Автономные округа в составе областей (края), а также края и области, в состав которых входят автономные округа.

Итак, к первой категории субъектов можно отнести республики Российской Федерации. Всего конституционно закреплено существование 22 республик. Название республики происходит от названия коренного этноса, проживающего в данной республике. Однако это не означает, что республика является формой государственности лишь этой национальной группы. Территория республик Российской Федерации может существенно отличаться друг от друга, однако это не влияет на их статус и полномочия. Хотя республики и признаются «государствами» по Конституции — они не являются суверенными, а, следовательно, название «государство» носит лишь формальный, атрибутивный характер. Надо сказать, что республики использовали тот факт, что их правовой статус был закреплен Конституцией как «государство» в качестве повода для оформления себя «суверенными» государствами.

Б.С. Крылов писал следующее по этому вопросу: «превратно толкуя понятия суверенитета, путая понятия государственного суверенитета, суверенитета народа и нации, некоторые лица стали утверждать, что республики не обязаны сочетать свои полномочия и интересы с полномочиями и интересами других субъектов Российской Федерации, а также полномочиями и интересами Российской Федерации в целом. При этом пренебрегали тем, что Российская Федерация — суверенное государство, созданное многонациональным единством всех населяющих ее народов»<sup>88</sup>.

Вопрос республиканской государственности включает проблему соотношения республиканского и федерального законодательства. Приоритетное действие правовые акты республики имеют только «в случае противоречия между федеральным законом и нормативным актом субъекта Российской Федерации, изданным ... вне пределов ведения Российской Федерации и совмест-

---

<sup>88</sup> Крылов Б.С. Российская модель федерации в новой Конституции // Обозреватель. 1994. № 12. С. 36.

ного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации»<sup>89</sup>.

Согласно Конституции республика, в отличие от других субъектов, имеет свой герб, гимн, флаг. Если говорить о системе органов государственной власти республик, то в соответствии с Конституцией они могут устанавливать собственную систему государственной власти в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти.

В республиках прослеживается некоторая схожесть установленных государственных механизмов. В республике имеется Правительство, Парламент (Курултай, Законодательное собрание, Государственный совет), Конституционный суд.

К следующей категории субъектов федерации относятся области, края, города федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь), Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ. Исторически сложилось, что именно эти субъекты занимали более низкое положение в ряду субъектов Российской Федерации.

Статус краев, областей, городов федерального значения, автономной области определяется не только Конституцией и федеральным законодательством, но и уставами субъектов федерации, которые принимаются в соответствии с Конституцией России представительными органами власти этих субъектов Федерации. В пределах территории субъекта Федерации организуется система органов государственной власти субъекта Федерации, в которой особое место занимает глава администрации края, области, автономной области, автономного округа, города федерального значения. Глава администрации субъекта Федерации — выборная должность. Он является высшим должностным лицом края, области, города федерального значения, автономной области, возглавляет исполнительную власть соответствующего субъекта Федерации.

Выделение Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя в отдельные субъекты федерации является интересной особенностью федеративного устройства Российской Федерации. Как представляется, причины для выделения этих городских образований в от-

---

<sup>89</sup> Конституция Российской Федерации. Ст. 76.

дельные субъекты Федерации могут быть такими: существенная численность населения, концентрация производственных мощностей, положение в качестве политических и культурных центров Российской Федерации.

К третьей выделенной группе субъектов федерации можно отнести автономные округа, входящие в состав области, края. Эта территориальная конструкция является уникальной для федеративных государств, однако в России она продолжает существовать по настоящее время, хотя и находится в процессе трансформации. На момент вступления в силу Конституции 1993 г. в составе Российской Федерации находились десять автономных округов, из них — девять в составе областей (краев). Правовое регулирование отношений области (края) с входящими в ее состав автономными округами являлась одной из самых сложных проблем современного государственного устройства Российской Федерации, решение которой очевидно способствует укреплению федерации, более четкому распределению компетенции между центром и субъектами. Нельзя не отметить, что за последнее время уменьшилось число автономных округов, входящих в состав областей и краев за счет объединения с теми субъектами, в состав которых они входили.

Конституция СССР 1977 г. и Конституция РСФСР 1978 г. определяли, что автономный округ находится в составе края или области РСФСР. Закон РСФСР «Об автономных округах РСФСР» от 20 ноября 1980 г. в части 3 ст. 1 в императивном порядке конкретно определял, какой автономный округ находится в составе той или иной области или края.

Современный статус автономных округов — это закономерный результат общего повышения статуса субъектов советской национально-территориальной автономии, впрочем, как и административно-территориальных образований. Это подтверждается всей логикой развития федеративной системы России, начиная с 90-х годов.

Уже в 1990 году в ст. 9 Декларации о государственном суверенитете РСФСР подтверждалась «необходимость существенного расширения прав автономных республик, автономных областей, автономных округов, равно как краев и областей РСФСР». Правящие элиты автономных округов активно включились в процессы повышения статуса и их представители на II Съезде народных де-

путатов РСФСР выступили с требованием признать статус субъектов РСФСР за всеми автономными округами.

Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» от 15 декабря 1990 г. в ст. 83 устанавливал, что «автономные округа находятся в составе РСФСР и могут входить в край или область», а также, что могут быть приняты «именные» законы о каждом автономном округе. Ст. 84 закрепляла право органов государственной власти и управления автономных округов напрямую вступать в сношения с органами государственной власти и управления РСФСР. Данный закон кардинально изменил ситуацию. Норма о вхождении автономных округов в состав края или области из императивной превратилась в диспозитивную, теперь автономные округа могли находиться в составе РСФСР непосредственно или в составе края или области опосредованно. Вкупе с расширением полномочий органов власти автономных округов, данная диспозитивная норма указывает на существенное повышение статуса автономных округов.

Требования правящих элит автономных округов были учтены при заключении 31 марта 1992 г. Федеративного Договора, положения которого радикально изменили Раздел III о национально-государственном устройстве Конституции РСФСР от 1978 г., будучи инкорпорированы законом «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» от 21 апреля 1992 г. В соответствии с внесенными изменениями, автономные округа из административно-территориальных единиц превращались в полноценные субъекты.

Конституция 1993 г., провозгласив автономные округа полноправными субъектами федерации, тем не менее, сохранила существовавший прежде порядок, при котором Конституция говорит об «автономных округах, входящих в состав края (области)». Таким образом, получается, что автономный округ такой же субъект Российской Федерации, как и другие, но при этом входит в состав другого субъекта, его территория входит в состав территории другого субъекта, а значит, подпадает под власть еще одного субъекта федерации.

Эта юридическая коллизия долгое время создавала определенные сложности во взаимоотношениях субъектов Федерации. В этом случае довольно сложно было говорить о равноправии субъектов. По справедливому утверждению Б.С. Крылова «один

равноправный не может быть частью другого такого же равноправного. Это противоречит всякой логике»<sup>90</sup>. Ученые уделили много внимания проблеме взаимоотношений таких субъектов. Так, например, С.А. Авакьян замечал, что «подчиненности между краем, областью и автономных округом нет и не может быть в силу того, что Конституция называет их равноправными субъектами»<sup>91</sup>. В свою очередь Н.М. Добрынин отмечает, что термин «отношения, который содержит ч. 4 ст. 66 Конституции, не должен быть понят как отношения власти и подчинения между находящимся в составе области (края) автономным округом и соответствующей областью»<sup>92</sup>.

Указанную юридическую коллизию в начале 2000-х гг. попытался разрешить федеральный законодатель, подготовив проект Федерального закона «Об основах отношений края или области с входящими в их состав автономными округами». В соответствии с его ст. 3, «край или область, автономные округа, входящие в их состав, обладают своей территорией, непосредственно включенной в состав территории Российской Федерации. Территория края или области, если в состав края или области входит автономный округ или автономные округа, включает территории автономных округов — равноправных субъектов Российской Федерации, входящих в состав данного края или области. Однако вхождение автономных округов в состав края или области предполагает определенное распространение, на основе взаимных договоренностей, юрисдикции органов государственной власти края или области на территории автономных округов, входящих в состав края или области». В соответствии со ст. 7 указанного проекта, «выборы в законодательные и исполнительные органы края или области, в состав которых входят автономные округа проводятся на всех территориях автономных округов, входящих в состав края или области, в порядке и на условиях, устанавливаемых договорами между органами государственной власти края или области и входящих в их состав автономных округов». При отсутствии договора выборы

---

<sup>90</sup> Интервью с Б.С. Крыловым // Российская газета. 03.03.1997.

<sup>91</sup> Авакьян С.А. Автономные округа: перспективы конституционно-правового развития. — М., 1999. С. 120.

<sup>92</sup> Добрынин Н.М. Проблемы правового обеспечения взаимоотношений Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа. — Тюмень, 1997. С. 44.

проводятся в соответствии с федеральным избирательным законодательством и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации. В законе была предпринята попытка устранить некоторые конституционные пробелы, однако Президент наложил вето на закон, и он не был принят.

Таким образом, проблема не была решена, что послужило поводом к обращению представителей Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов в Конституционный суд Российской Федерации с вопросом о толковании п.4 ст. 66 Конституции Российской Федерации. Конституционный суд рассмотрел вопрос и пришел к таким выводам:

1. Вхождение одного субъекта Российской Федерации в состав другого является реальным лишь в том случае, если происходит включение его территории и населения в состав территории и населения другого субъекта. Край, область, в состав которых входит автономный округ, представляют собой государственно-территориальное образование, включающее наряду с административно-территориальными единицами (муниципальными образованиями) другое государственно-территориальное образование, являющееся субъектом Российской Федерации и одновременно составной, хотя и особой, частью края, области.
2. Включение территории автономного округа в состав территории края, области не означает, что автономный округ утрачивает свою территорию, и она поглощается краем, областью. На одной и той же территории функционируют федеральная власть, власть субъектов, власть местного самоуправления нескольких уровней, что обуславливает разграничение их полномочий. Факт вхождения автономного округа в состав края, области допускает распространение на него полномочий органов государственной власти края, области.
3. Вхождение автономного округа в край, область означает также признание населения округа составной частью населения края, области. В связи с этим население автономного округа вправе наравне с населением других районов (частей) края, области участвовать в выборах органов законодательной и исполнительной власти (главы администрации) края, области.
4. Край, область вправе формировать свои представительные и исполнительные органы государственной власти путем их избрания всем населением края, области, включая население авто-

номных округов, что создает правовые предпосылки для перераспределения полномочий по согласованию между органами власти края, области и автономного округа. Тем самым исключается создание параллельной, дублирующей власти, так как органы государственной власти края, области не должны вторгаться в компетенцию автономного округа.

5. Вне пределов ведения и полномочий федерации по предметам совместного ведения федерации и ее субъектов край, область, автономный округ как самостоятельные и равноправные субъекты обладают всей полнотой государственной власти и вправе передать осуществление части своих полномочий друг другу на добровольной основе, путем договора между соответствующими органами государственной власти либо путем принятия закона края, области или округа.
6. Для изменения статуса автономного округа в соответствии с ч. 5 ст. 66 Конституции не требуется согласия или предварительного разрешения края, области.

Конституционный суд не разъяснил, каким образом на практике следует разграничивать компетенцию органов государственной власти края (области) и округа, чтобы исключить создание параллельной власти, оставив тем самым значительное поле для творчества самих заинтересованных субъектов и, соответственно, для конфликта между ними.

Таким образом, постановление Конституционного суда не дало исчерпывающего объяснения, как сочетать принцип равноправия субъектов с возможностью одного распространять свою власть на территорию другого.

Однако затем начался процесс объединения субъектов, который развивался по следующему сценарию, установленному Федеральным конституционным законом «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» от 17 декабря 2001 г.

По инициативе субъектов Российской Федерации, которая подтверждается в рамках проводимых в субъектах референдумов об объединении, вопрос направляется Президенту Российской Федерации, после чего Президент вносит в Государственную думу проект Федерального конституционного закона об образовании нового субъекта в составе Российской Федерации. Государственная дума, а затем и Совет Федерации рассматривают проект

поступившего закона в соответствии с законодательной процедурой. После рассмотрения законопроекта Федеральным собранием Президент подписывает его и вносит изменения в текст статьи 65 Конституции Российской Федерации. На текущий момент осуществилось объединение Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, образовавших Пермский край. Кроме того в состав Красноярского края вошли Долгано-Ненецкий и Эвенкийский автономные округа; Камчатская область и Корякский автономный округ объединились и создали Камчатский край; Иркутская область объединилась с Усть-Ордынским Бурятским автономным округом, а Читинская область, объединившись с Агинским Бурятским автономным округом сформировала Забайкальский край. Таким образом, за последние десять лет число субъектов Российской Федерации изменилось и составляет 85<sup>93</sup>.

Рассмотрев субъектный состав Российской Федерации, можно выделить общие черты субъектов:

- все они находятся в отношениях членства в федерации, зафиксированной федеральной Конституцией;
- все субъекты Российской Федерации обладают элементами учредительной власти, что выражается в праве решать вопросы своей внутренней организации и с этой целью принимать различные нормативные акты;
- субъекты не обладают правом в одностороннем порядке изменять свой статус, так как такое решение должно быть утверждено высшим органом законодательной власти Российской Федерации.
- субъектам не предоставлено право на сепессию, так как это может служить угрозой территориальной целостности Российской Федерации;
- все субъекты конституционно равны между собой, однако, как было выяснено, в этом равноправии имеются некоторые изъятия, связанные с юридическими коллизиями статуса субъектов Российской Федерации;
- на субъекты федерации распространяется федеральная юрисдикция — законы Российской Федерации имеют одинаковую силу для всех субъектов.

---

<sup>93</sup> По состоянию на 1 июля 2014 г.

На основе вышеизложенного можно заключить, что Российская Федерация является фактической федерацией, начиная с 1993 г., когда была принята последняя Конституция, закрепившая федеративное государственное устройство. Несмотря на то, что предшествующие Конституции упоминали о федеративном устройстве России, фактически это было унитарное государство, обладающее всеми соответствующими признаками и принципами.

*Конституционные принципы федерации* включают: неизбежность территориальной целостности федерации; единое экономическое и политическое пространство, свободное передвижение физических лиц, товаров и услуг; государственный суверенитет; свободное развитие национальностей; недопустимость действий, направленных на одностороннее изменение статуса субъектов; единство организации государственной власти, основ государственного строя; верховенство федерального законодательства в рамках разграничения полномочий между федерацией и субъектами; равноправие субъектов.

Государственный суверенитет в России неделим и присущ исключительно федерации. Попытки субъектов федерации включить в тексты своих основных законов нормы о «суверенитете» субъектов неконституционны, что признано соответствующими решениями Конституционного суда Российской Федерации.

Конституция устанавливает порядок распределения предметов ведения между федерацией и субъектами. При этом императивно закрепляются предметы ведения федерации и предметы совместного ведения, в то время как предметы ведения субъектов определяются в соответствии с остаточной компетенцией. Анализ разграничения предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов позволяет сделать вывод о том, что оно устанавливается по принципу конкурирующей компетенции, как в ФРГ.

Субъектный состав Российской Федерации отличается большим разнообразием, и хотя Конституция устанавливает формальное их равенство, доказано фактическое неравенство статусов субъектов, что свидетельствует об асимметрии Российской Федерации.

## КОМПЕТЕНЦИЯ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ

---

### **§1. Основные принципы и способы распределения компетенции между Федерацией и ее субъектами в России и в зарубежных федерациях**

Ключевым вопросом федеративного устройства любого государства является вопрос о распределении компетенции. В зависимости от того, как он разрешен, определяется баланс власти в государстве. Важность его проистекает из того, что речь идет о «дележе власти», праве распоряжаться государственными материальными и финансовыми ресурсами, принимать законы и другие важные решения, влияющие на жизнь общества и функционирование государства.

И законодатель, и ученые при определении того круга вопросов, которые относятся к ведению федерации и субъектов употребляют такие юридические понятия как: «предметы ведения», «полномочия», «компетенция». При этом наряду со ссылками на Конституцию и высказываниями юристов, обратиться можно и к словарным изданиям. Так, «Юридический словарь», выпущенный в 1956 г., в т. 1 дает толкование только понятию «компетенция», определяя ее как «совокупность полномочий, которыми располагает какой-либо орган или должностное лицо, определенное Конституцией, законами, указами и изданными на основе и во исполнение их актами государственного управления»<sup>94</sup>. Отнесение понятия «компетенция» только к органам власти имеет место и в статье А.С. Автономова в изданной в 2001 г. Юридической энциклопедии<sup>95</sup>. В ней автор употребляет это понятие по отношению к международным организациям, государственным органам, должностным лицам, органам местного самоуправления, органам управления организаций, выполняющих управленческие функции. Понятие «полномочия» энциклопедия не разъясняет.

---

<sup>94</sup> Юридический словарь. — М. : Госюриздат, 1956. С. 218.

<sup>95</sup> Юридическая энциклопедия. — М., 2001.

Другое определение понятия «компетенция» мы видим в словаре С.И. Ожегова: «компетенция — круг чьих-либо полномочий, прав». Из такого же подхода исходит и Ю.А. Тихомиров, считающий, что компетенция это «возложенный законно на уполномоченный субъект объем публичных дел»<sup>96</sup>. В свою очередь, субъекты компетенции можно определить как уполномоченные институты и лица, которые вправе и обязаны действовать в пределах определенной сферы на основе установленных полномочий. Таким образом, здесь компетенция определяется как более широкое понятие, употребляемое и по отношению к государству, и по отношению к его органам.

Примерно также подходит к этому вопросу В.Е. Чиркин, который в упомянутой выше Энциклопедии ставит по существу знак равенства между понятиями «предметы ведения» и «компетенция». Он полагает, что «предметы ведения» — это совокупность полномочий, которые определяются конституциями различных федеративных государств<sup>97</sup>.

Среди ученых существует точка зрения, что между федерацией и субъектами распределяются предметы ведения, так как совокупность полномочий существует лишь у органов федерации и ее субъектов<sup>98</sup>. С этой точкой зрения спорят другие ученые, указывая, что «один и тот же предмет ведения может быть объектом полномочий и у федерации, и у субъектов, только полномочия эти различны (у федерации, скажем, полномочие законодательства, а у субъектов — полномочие исполнения законов). Поэтому применительно к взаимоотношениям центра с субъектами федерации правильнее говорить о распределении компетенции»<sup>99</sup>. Многие авторы вообще не устанавливают такое разграничение, используя понятия «предметы ведения», «компетенция», «полномочия» как равнозначные<sup>100</sup>.

---

<sup>96</sup> Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. — М. : ЮРИНФОРМЦЕНТР, 2001. С. 55.

<sup>97</sup> Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. — М., 1997.

<sup>98</sup> Этой точки зрения придерживается Д.А. Ковачев в книге «Федерация в зарубежных странах». — М., 1993. С. 17.

<sup>99</sup> Учебник Конституционное (государственное) право зарубежных стран./ под ред. Страшуна Б.А. — М. : БЕК, 1999. С. 705.

<sup>100</sup> См. например: Чиркин В.Е. Сравнительное конституционное право. — М., 1996. С. 491; или: Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. — М., 1997. С. 56.

Представители иностранной науки не устанавливают единую терминологию, говоря о распределении ‘powers’ или ‘authority’<sup>101</sup>, что можно перевести и как полномочия, и компетенция, и предметы ведения. Конституция Российской Федерации, в свою очередь, в ст. 71 говорит о разграничении «предметов ведения», в ст. 5 о «разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» и в статье 73 о «разграничении пределов ведения и полномочий по предметам ведения», что, очевидно, указывает на то, что законодатель не придавал большого значения различиям в этой терминологии и не посчитал необходимым ввести единый термин.

Думается, что такое различие в понятиях представляется оправданным. Предметы ведения, компетенция являются обобщающими понятиями, в то время как термин «полномочие» можно использовать по отношению к одному из вопросов, входящих в компетенцию, предметы ведения. Необходимо в то же время отметить, что часть авторов вообще не проводит различие между тремя указанными понятиями.

Законодательство Российской Федерации в настоящее время закрепляет ряд важнейших принципов, на основании которых строится вся модель разграничения предметов ведения и полномочий в федерации.

1. *Принцип конституционности* — запрет на передачу, перераспределение и изменение предметов ведения, принадлежащих исключительно Российской Федерации, а также совместно федерации и субъектам, запрет на изменение конституционно-правового статуса субъекта федерации, на ущемление конституционных прав и свобод человека и гражданина, нарушение государственной целостности и единства системы государственной власти Российской Федерации.
2. *Принцип верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов*, принимаемых по предметам исключительного ведения Российской Федерации или по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, по отно-

---

<sup>101</sup> См., например: *Watts R.L. The Distribution of Powers, Responsibilities and Resources in Federations.* — Canada, 2002. P. 448–450.

шению к договорам и соглашениям, заключенным между Российской Федерацией и ее субъектами, а также между органами власти соответствующих уровней.

3. *Принцип равноправия субъектов Российской Федерации* при разграничении предметов ведения и полномочий.
4. *Принцип недопустимости ущемления прав и интересов третьих субъектов* при заключении договоров и соглашений с отдельными субъектами Российской Федерации.
5. *Принцип согласования интересов Российской Федерации и интересов субъектов Российской Федерации.*
6. *Принцип обеспеченности ресурсами органов государственной власти*, необходимыми им для осуществления полномочий, переданных в соответствии с заключаемыми договорами.

Указанные принципы могут быть дополнены и другими, такими как «*принцип полной самостоятельности субъектов в рамках исключительных предметов ведения субъекта*», кроме того, И.А. Умнова предлагает включить в число принципов «*принцип благоприятного правового режима*»<sup>102</sup>.

Правовые основы разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в России заложены в Конституции Российской Федерации. Так, в ее первой главе «Основы конституционного строя» устанавливается, что федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации. В ее части 3 ст. 11 закреплено, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией, федеративным и иными договорами.

Конституционное разграничение предметов ведения между федеральным Центром и субъектами Федерации осуществлено в главе третьей Конституции «Федеративное устройство» —

---

<sup>102</sup> Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. — М. : Дело, 1998. С. 211.

ст. ст. 71 и 72, где установлены соответственно перечни предметов исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а статья 73 определяет, что по всем остальным предметам ведения субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Конституционные требования организации власти в России предполагают неукоснительное соблюдение органами власти ст. 71 Конституции Российской Федерации, устанавливающей предметы исключительного ведения Российской Федерации. Эти предметы не могут быть переданы в ведение субъектов Российской Федерации или в сферу их совместного с Российской Федерацией ведения иначе, чем через внесение изменений в Конституцию Российской Федерации. Следовательно, по предметам ведения Российской Федерации к полномочиям Центра должна относиться вся полнота, прежде всего, регулятивных и контрольных полномочий.

В Конституции России не используется термин «исключительное» ведение Федерации, но содержание статьи 71 Конституции позволяет оценивать предметы ведения именно в этом качестве. Однако это не означает, что субъекты Федерации не вправе участвовать в решении этих вопросов, например, посредством законодательной инициативы или через своих представителей в Совете Федерации. Кроме того, Конституция не относит исполнительную деятельность органов государственной власти к исключительным полномочиям только федеральных органов исполнительной власти. По этим вопросам федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Конституция осуществляет, в первую очередь, разграничение нормотворческих полномочий федерального законодателя и законодателей субъектов Российской Федерации.

«Исключительность» предметов ведения Российской Федерации, согласно ст. 76 Конституции Российской Федерации, выражается, прежде всего, в том, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами является динамичным процессом, который основывается также на статьях 66, 76, 78, 85, 125 Конституции Российской Федерации. Эти конституционные нормы определяют порядок правового регулирования конституционно установленных предметов ведения; особенности отношений между «сложно-составными» субъектами Российской Федерации; принципы взаимного делегирования осуществления части полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти; порядок разрешения споров о компетенции, а также разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Регулирование разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется, главным образом, в следующих формах:

*Федеральные законы.* В статье 11 Конституции Российской Федерации федеральные законы как правовой инструмент, обеспечивающий разграничение предметов ведения и полномочий, не названы, однако из смысла статей 72 и 76 (ч. 2) Конституции Российской Федерации вытекает, что принципы и порядок их разграничения могут устанавливаться федеральными законами.

*Договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации* прямо предусмотрены статьей 11 (ч. 3) Конституции Российской Федерации как правовой инструмент разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

*Соглашения о разграничении полномочий между органами исполнительной власти по конкретным предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации* являются составной частью договоров о разграничении предметов ведения и полномочий в соответствии с законодательством Российской Федерации.

*Соглашения о взаимном делегировании осуществления части полномочий между федеральными органами исполнительной власти*

*и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации* установлены статьей 78 (ч. 2 и ч. 3) Конституции Российской Федерации как правовой инструмент оптимизации управления в Российской Федерации.

*Постановления Конституционного суда Российской Федерации.* Конституционный суд разрешает дела о соответствии Конституций (Уставов), а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации Конституции, а также разрешает споры о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, давая в случае необходимости толкование Конституции.

Кроме того, для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации Президентом Российской Федерации используются согласительные процедуры<sup>103</sup>. Как показывает практика, разногласия наиболее часто возникают по вопросам совместного ведения и (или) компетенции органов власти. В согласительных процедурах принимают участие представители федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. По итогам работы принимается согласованное решение. В зависимости от характера решаемого вопроса, оно оформляется протоколом или договором.

В ст. 72 Конституции закрепляются полномочия Федерального центра и субъектов по вопросам совместного ведения, однако само понятие совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов является конституционно неопределенным. Установленные в ст. 72 предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов сформулированы так, что не совсем ясно, как здесь происходит разграничение прав Федерации и субъектов. В СССР предметы совместного ведения разграничивались между СССР и Союзными республиками следующим образом: СССР принимает основы законодательства, а Союзные республики — кодексы. Хотя и здесь возникали неясности, но такой юридический прием можно считать

---

<sup>103</sup> Конституция. Ч. 1. Ст. 85.

более четким. А сейчас действующая Конституция установила в ч. 2 ст. 76, что по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные правовые акты субъектов. А ч. 5 той же статьи, в свою очередь, определяет, что законы и иные нормативные акты субъектов не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам исключительного и совместного ведения. Следовательно, если по какому-либо вопросу, входящему в круг предметов совместного ведения, уже принят федеральный закон, то субъекты не могут издавать свои законы и иные нормативные акты.

Таким образом, можно сказать, что из этой статьи нельзя четко определить пределы нормативного регулирования Федерации. Исходя из смысла ст. 76 Конституции, совместная компетенция является по существу конкурирующей. Да и практика такова, что если по совместным предметам ведения Федерацией принимаются не только акты, определяющие принципы регламентации соответствующих отношений, но и кодексы, то на долю нормотворческой деятельности субъектов остается не так уж много. В подтверждение этого тезиса можно привести пример ч. 3 ст. 12 Устава г. Москвы, в которой говорится: «До принятия федеральных законов по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения, г. Москва вправе осуществлять по таким вопросам собственное правовое регулирование. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные правовые акты г. Москвы приводятся в соответствии с принятым федеральным законом»<sup>104</sup>.

Надо сказать, что конституционное закрепление разграничения предметов ведения еще не гарантирует нормального функционирования государственного механизма. Как совершенно верно отмечает И.А. Умнова, «показатель зрелости федеративных отношений — наличие работающего механизма реализации конституционной модели разграничения предметов ведения. Роль одного из важнейших правовых средств обеспечения реализации объема государственной власти по разграниченным предметам ведения играет конституционная регламентация правовых форм регулирования по предметам ведения Российской Федерации и ее субъектов. Благодаря определению данных правовых форм на федеральном конституционном уровне, развитие федеративных отно-

---

<sup>104</sup> Устав г. Москвы.

шений в текущем законодательстве осуществляется на гарантированной Конституцией правовой основе»<sup>105</sup>.

По предметам ведения федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, которые имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Аналогично, путем установления жесткого перечня видов актов определена система правовых актов, издаваемых по предметам совместного ведения. В соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации. Из буквального толкования ч. 1 и 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации следует, что формами правового регулирования по данным предметам ведения могут быть лишь перечисленные в этой статье. По предметам исключительного ведения издаются федеральные законы, а по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и законы субъектов, а также иные нормативные акты субъектов.

Однако практика показывает, что в большинстве федеральных законов, издаваемых по предметам исключительного ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения, наряду с федеральными законами говорится о других федеральных нормативных правовых актах. К таким актам можно отнести акты Президента России, Правительства, федеральных органов исполнительной власти. Хотя нельзя не отметить, что ст. 76 Конституции не допускает издания таких актов по вопросам предметов ведения Российской Федерации. Таким образом, возникает некоторая правовая коллизия.

Одной из юридических проблем Конституции является и то, что перечень предметов ведения федерации и ее субъектов включает некоторые вопросы, отнесенные одновременно и к перечню предметов ведения федерации, являющейся выражением содержания государственного суверенитета России, и к предметам совместного ведения. Проблематичность ч. 1 ст. 72 Конституции подтверждаются и тем, что не все сферы, объективно нуждающиеся в признании их предметами совместного ведения, фиксируются в ст. 72 Конституции. Среди примеров вопросы государственной службы, миграции и т. д.

---

<sup>105</sup> Умнова И.А. Указ соч. С. 198.

Еще одной проблемой является определение оптимального соотношения объема федерального и регионального законодательства по предметам совместного ведения. Надо сказать, что в Российской Федерации до настоящего момента еще нет четкого законодательного регулирования или методологического подхода в этом направлении.

Как отмечает И.А. Умнова, «для российской юридической практики регулирования по предметам совместного ведения актуальность составляет следующий вопрос — должны ли федеральные законы, принимаемые по предметам совместного ведения содержать лишь общие рамочные положения, или степень детализации может быть различной в зависимости от характера регулируемых отношений и каждый раз она должна определяться на федеральном уровне применительно к конкретному предмету регулирования?»<sup>106</sup>. Как представляется, в связи с тем, что Конституция России четко не установила ответ на этот вопрос выходом могло бы стать более детальное регулирование этого вопроса на уровне федерации, а также принятие Основ законодательства по тем или иным предметам совместного регулирования федерации и субъектов, что позволило бы упростить процесс реализации совместной компетенции.

При буквальном толковании связки ст.ст. 71, 72 и 73 Конституции все новые предметы ведения автоматически попадают в сферу компетенции субъектов Федерации. Перечни вопросов исключительного федерального ведения и совместного ведения Федерации и субъектов Федерации в ст.71 и 72 даны как закрытые, а все остальные вопросы государственной деятельности в силу ст. 73 отнесены к ведению субъектов Федерации. Однако новые предметы ведения могут иметь и общегосударственную значимость, требовать единого общегосударственного регулирования.

В федеральном законодательстве следует четко закрепить принципы и порядок отнесения новых предметов ведения и полномочий к компетенции Российской Федерации и субъектов Федерации. Пока же на федеральном уровне отсутствует единая законодательная основа выделения правотворческих полномочий федеральных органов, статуса и порядка принятия федеральных нормативных правовых актов.

---

<sup>106</sup> И.А. Умнова. Указ. соч. С. 207.

В сфере совместного ведения Федерации и субъектов Федерации их регулятивные функции разведены: Федерация, по общему правилу, закрепляет принципиальные основы, а субъекты Федерации осуществляют детальное регулирование. Но еще предстоит уточнить применительно к каждому отдельному вопросу совместного ведения границу между принципиальным федеральным регулированием и той частью совместного ведения, где вправе действовать субъекты Федерации. Так, требует законодательного прояснения соотношение категорий «общие принципы» (федеральное ведение) и «детальное правовое регулирование» (ведение субъектов Федерации), а также право субъектов Федерации вводить в рамках общефедеральных принципов собственные принципы регулирования соответствующих вопросов совместного ведения. Пока же федеральное законодательство стирает границу между принципиальным и детальным регулированием, поскольку в федеральных законах, принимаемых в сфере совместного ведения, присутствует и то, и другое.

Действующее законодательство исходит из того, что по вопросам, отнесенным ч. 1 ст. 72 Конституции к предметам совместного ведения федерации и субъектов, издаются федеральные законы, определяющие основы (общие принципы) правового регулирования, включая принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации, а также федеральные законы, направленные на реализацию полномочий федеральных органов государственной власти.

Но всегда ли федеральное регулирование по вопросам совместного ведения может быть только основополагающим?

Например, ст. 72 Основного закона ФРГ устанавливает, что в сфере совместной (конкурирующей) законодательной компетенции Федерация имеет право законодательствовать, если существует необходимость в федеральном законодательном регулировании в целях обеспечения единообразных условий жизни на территории федерации или сохранения правового или экономического единства в общегосударственных интересах. Немецкая правовая доктрина при этом исходит из того, что федерация самостоятельно решает, в каких случаях существует необходимость исчерпывающим образом использовать федеральное законодательство.

В сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов находятся отношения, связанные с защитой прав и свобод человека и гражданина (п. «б» ч.1 ст. 72 Конституции), с функционированием экономики страны в целом (многообразием форм собственности в стране (ст. 8), свободой экономической деятельности (ст. 8 и 34), недопущением установления каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (ст. 74), ряд других общественных отношений, имеющих общегосударственное значение, законодательное и в целом нормативно-правовое регулирование которых, должно быть единым в рамках государства. Следовательно, в сферах совместного ведения возможно и необходимо принятие федеральных актов прямого действия, регулирующих данные общественные отношения.

Представляется, что по предметам совместного ведения возможен следующий подход, при котором федеральный законодатель определяет:

1. Вопросы общегосударственного значения, требующие в первую очередь непосредственного и в достаточной мере подробного регулирования федеральным законом и в определенных случаях дополнительного — законами субъектов. По данной группе полномочий федерация осуществляет не только регулирование, но и исполнение нормативных предписаний;
2. Вопросы, по которым на федеральном уровне определяются не только принадлежность полномочий органам государственной власти субъекта, но и конкретные количественные и качественные характеристики (объем) их реализации, а также основы процедуры деятельности по их реализации, т.е. за субъектом остается только исполнение полномочия. В этом случае федеральное регулирование уже не будет «рамочным». И, соответственно, обеспечение реализации этих полномочий возлагается на федеральный центр и осуществляется путем предоставления субъектам необходимых финансовых ресурсов;
3. Вопросы, требующие определения на федеральном уровне только принадлежности и, возможно, самых общих принципов осуществления полномочий. Основной объем как регулятивных, так и исполнительно-распорядительных полномочий по данным вопросам должен принадлежать субъектам и осуществляться за счет бюджетов самих субъектов. При этом субъекты федерации

должны самостоятельно определять объемы финансирования этих полномочий.

Таким образом, по предметам совместного ведения федеральные органы государственной власти осуществляют основную массу регулятивных полномочий, при этом федеральным регулированием должны перекрываться все предметы совместного ведения. Как совершенно оправданно отмечает Т.Я. Хабриева «глубину такого регулирования должен определять сам федеральный законодатель, руководствуясь принципом “разумной сдержанности”, согласно которому он не должен регулировать те отношения, которые без ущерба для качественного осуществления задач публичной власти может урегулировать субъект Российской Федерации. Это позволит повысить самостоятельность субъектов Российской Федерации, особенно при регулировании тех полномочий, которые должны финансироваться за счет их бюджетов»<sup>107</sup>.

Некоторые предметы исключительного ведения федерации и субъектов, а также предметы совместного ведения содержат почти идентичные формулировки, что, как представляется, не является оправданным. Эти формулировки охватывают такие важные вопросы как права человека, установление системы государственных органов, налоговой системы и другие. Подробнее эти проблемы будут рассмотрены далее.

По предметам совместного ведения федерации и ее субъектов принимаются как федеральные законы и другие федеральные нормативные правовые акты, так и законы, и другие нормативные правовые акты субъектов федерации.

Принципиально важным является включение в Конституцию нормы о том, что положение о совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов в равной мере распространяется на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа (п. 2 ст. 72). Тем самым в этой статье развивается положение ст. 5 Конституции о равноправии субъектов Российской Федерации.

Для разграничения компетенции нужно указать, и это вытекает из ст. 73 Конституции, на полномочия федерации, с одной сто-

---

<sup>107</sup> Хабриева Т.Я. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, перспективы правового регулирования // Право и экономика. 2003. № 3. С.15.

роны, и полномочия ее субъектов — с другой, в каждой сфере совместного ведения. Правда, в ряде случаев другие статьи Конституции позволяют уточнить пределы компетенции Российской Федерации и ее субъектов по тем или иным вопросам, отнесенным к совместному ведению. Так, в ст. 72 говорится, что в совместном ведении и ее субъектов находятся «общие вопросы образования», а в ст. 43 Конституции определены принципы образования и предусмотрено право Российской Федерации устанавливать федеральные государственные образовательные стандарты.

Как отмечалось, закрепление остаточной компетенции за субъектами не является однозначно признанным принципом в мировой практике федеративного строительства и свидетельствует о прогрессивности модели разделения предметов ведения, характеризующей высокий уровень демократии в федерации. Таким образом, можно констатировать, что конкретизация исключительных предметов ведения субъектов не осуществляется Конституцией, а проводится в Конституциях (Основных законах, Уставах) субъектов и частично в заключенных договорах.

Однако объем предметов ведения субъектов не зависит от их закрепления в учредительных актах субъектов и договорах. Если же некоторые субъекты закрепили в указанных актах определенные предметы ведения, а некоторые — нет, то это не означает отсутствия их у вторых. Единственным критерием отнесения предмета ведения к исключительному ведению субъекта является отсутствие его в перечне ст. 71 и 72 Конституции. Следовательно, все это означает, что даже если формально учредительными документами субъектов и договорами с Российской Федерацией закреплены разные объемы предметов ведения, фактически вся полнота власти по остаточному принципу принадлежит субъектам Федерации. И это действительно является подтверждением высокого уровня демократии в федеративных отношениях.

Разграничение полномочий по уровням государственной власти не означает отстранения федерации от контроля за осуществлением власти в регионах. Если субъект не примет закон по вопросу, отнесенному к его компетенции федеральным законодателем в порядке осуществления полномочий по предметам совместного ведения, то федеральный законодатель в случае необходимости (в целях реализации конституционных положений) не только может, но и должен осуществить правовое регулирование в этой сфере.

Такое право Федерального собрания подтверждено постановлением Конституционного суда от 3 ноября 1997 г. по делу о проверке конституционности п. 1 ст. 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда.

Конституция Российской Федерации в отличие от Конституций некоторых других федеративных государств задает более жесткую модель разграничения предметов ведения: наличие в Основном законе закрытых перечней предметов исключительного ведения и предметов совместного ведения свидетельствует о том, что неизменность такого распределения предметов ведения гарантируется сложностью внесения поправок в Конституцию. Как совершенно верно отмечает один из российских исследователей федерации К. Курашвили, «В ныне действующей Конституции порядок частичного и полного ее пересмотра в полной мере учитывает принцип федерализма, поскольку, с одной стороны, включает федерализм как одну из основ конституционного строя в число установок, которые не могут служить предметом предложений о пересмотре обычным путем, с другой — требует участия субъектов Федерации в процессе изменения остальных частей Конституции в качестве необходимого условия вступления этих изменений в силу.

Так, возможность изменения норм Конституции, регулирующих федеративное устройство и вопросы компетенции Федерации и ее субъектов относится к ведению Федерального собрания по предложению субъектов инициативы конституционного пересмотра, которые перечислены в ст. 134 Конституции (Президент, палаты Федерального собрания, Правительство, субъекты Федерации в лице их законодательных органов, группы численностью не менее 1/5 членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы). Конституционные поправки принимаются в том же порядке, что и федеральные конституционные законы, т.е. не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации и 2/3 числа депутатов Государственной Думы»<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> Курашвили К.Т. Федеративная организация Российского государства. — М. : Спутник, 2000. С. 113.

Если обратиться к опыту зарубежных государств в вопросе распределения предметов ведения и полномочий между Федерацией и субъектами, можно заметить в каждой из них свои особенности.

В ФРГ, как и во многих других федеративных государствах, не существует параллелизма в разграничении законодательных и исполнительных полномочий. В сфере законодательства доминирует Федерация, а в сфере управления и правосудия — земли. Федеральное право имеет верховенство по отношению к праву земель. В Основном законе Германии разграничены не предметы ведения, а предметы законодательного регулирования федерации и земель (ст.ст. 70—75 Основного закона). В сфере законодательства различаются: исключительная компетенция федерации (исчерпывающий перечень); конкурирующая компетенция федерации и земель (исчерпывающий перечень); компетенция по принятию Федерацией «основополагающих предписаний» (исчерпывающий перечень); исключительная компетенция земельного законодателя (земли обладают остаточной компетенцией).

В сфере исключительной законодательной компетенции федерального законодателя законы принимаются на уровне Федерации. Земли здесь обладают законодательными полномочиями лишь тогда и постольку, когда и поскольку они специально уполномочены на это федеральным законом. В сфере конкурирующей законодательной компетенции земли обладают правом законодательствовать лишь тогда и поскольку, когда и поскольку федерация не пользуется своими законодательными правами. В этой сфере федерация имеет право законодательствовать, если существует необходимость в федеральном законодательном регулировании в целях обеспечения единообразных условий жизни на территории федерации или сохранения правового и экономического единства, если данный вопрос не может быть эффективно урегулирован законодательством отдельных земель или регулирование вопроса законодательством земли может нарушить интересы другой земли или всей страны в целом.

Федерация вправе принимать основы законодательства, регулирующие правовое положение должностных лиц, которые состоят на государственной службе в органах земель, муниципалитетах и других органах местного самоуправления, а также устанавливающие общие принципы организации и функционирования высшей школы, прессы и кинематографии, охраны природы, зем-

леустройства и водопользования, службы регистрации и информации, охотничьего хозяйства. Землям предоставлено право конкретизации основ законодательства. На практике основы столь полно и подробно регулируют эти отношения, что никакой конкретизации просто не требуется. Все, что не относится к исключительной компетенции Федерации, к конкурирующей компетенции и к основам законодательства, входит в исключительную компетенцию земель.

Осуществление исполнительной власти и управление относится преимущественно к компетенции земель. Правительственно-административные органы земель осуществляют исполнение не только своих законов, но и федеральных, в частности, по поручению органов Федерации.

В Австрии Конституция следующим образом разграничивает полномочия и выделяет: а) исключительную компетенцию федерации; б) области, в которых федерация обладает исключительным правом законодательства, а исполнительная деятельность поручается землям; в) вопросы, по которым к ведению федерации относится установление общих принципов (или основ) законодательства, а к ведению земель — принятие конкретизирующих законов и исполнительная деятельность.

В соответствии с федеральной Конституцией австрийские земли имеют «относительную конституционную автономию». Конституция детально регламентирует структуру и деятельность законодательной и исполнительной власти субъектов федерации. Ограничение автономии земель проявляется в отсутствии четкого конституционного распределения предметов ведения между федерацией и землями. Компетенция федерации весьма широка и достаточно детально регламентирована Конституцией. В то же время компетенция органов власти земель весьма неопределенна.

Интересно, что в некоторых сферах разделение полномочий между федерацией и землями не установлено. На практике это нередко ведет, во-первых, к господству федерации в решении вопросов, традиционно составляющих предметы ведения субъектов федерации (образование, спорт, сельское хозяйство, иностранный туризм), так как федерация располагает значительно более крупными финансовыми возможностями, и, во-вторых, при действующих схемах финансирования — к появлению неконтролируемых финансовых потоков.

Хотя парламент с 1984 г. имеет абсолютное право вето против изменений компетенции в сторону ухудшения положения земель, проблема компетенции земель, закрепления ее в федеральном законодательстве в Австрии еще не решена. Одной из важнейших реформ австрийского федерального государственного права было заключение в 1974 г. государственно-правового соглашения между федерацией и землями<sup>109</sup>. Соглашение имело своей направленностью не только усиление кооперативного федерализма, но и учет постоянно растущего переплетения компетенции федерации и земель в таких сферах, как охрана окружающей среды, энергетика, здравоохранение и т.д.

В Бельгии, согласно Конституции, федеральные органы власти не могут осуществлять полномочия, не предусмотренные в Конституции и в законах, принятых на ее основании. Сообщества же и регионы в «пределах своих интересов» (ст. 35 Конституции) компетентны в иных вопросах на условиях, установленных законом, принятым квалифицированным большинством в каждой лингвистической группе каждой палаты (в соответствии с правилом, установленным ст. 4 Конституции). Однако в Конституции Бельгии, в отличие от традиционных федераций, имеются перечни полномочий только субъектов федерации, а компетенция федеральных органов власти фактически формируется по остаточному принципу.

Понятия совместной компетенции в Бельгии не существует, кроме того, отсутствует понятие верховенства федерального законодательства. Законы королевства, декреты сообществ и акты регионов имеют равную юридическую силу — каждая в своей сфере. В сфере своей компетенции сообщества и регионы наделены правом изменять, дополнять и отменять существующие (дореформенные) законы или заменять их на собственные законы.

Интересен подход индийской Конституции к вопросу о разграничении полномочий. Конституция четко и детально разграничивает законодательные полномочия на союзные, штатов и совместные.

---

<sup>109</sup> Соглашение имело своей направленностью не только усиление кооперативного федерализма, но и учет постоянно растущего переплетения компетенции федерации и земель в таких сферах, как охрана окружающей среды, энергетика, здравоохранение и т.д.

В Конституции зафиксировано, что все вопросы, не отнесенные ни к одному из перечней полномочий, относятся к сфере исключительного законодательства Союза. Федеральный парламент может также законодательствовать по любому из вопросов, входящих в исключительную компетенцию штатов, по решению Совета штатов, принятому 2/3 его членов и устанавливающему необходимость или целесообразность для национальных интересов издания союзных законов по конкретному вопросу. Такое решение Совета штатов может действовать в течение срока, не превышающего одного года. Помимо этого, с согласия центрального правительства Губернатор вправе передавать Союзу любые функции или полномочия штата. Право Парламента издавать законы по любым вопросам, отнесенным к компетенции Штатов, действует и в период чрезвычайного положения.

Законы федерации имеют верховенство на всей ее территории. Если какое-либо положение закона, изданного легислатурой штата, противоречит какому-либо положению закона, изданного Парламентом в пределах его компетенции, или любому положению существующего закона в отношении одного из вопросов, отнесенных к совместной компетенции Союза и штатов, преимущество имеет закон, изданный Парламентом, независимо от того, был ли он принят до или после издания закона легислатурой штата; закон, изданный легислатурой штата, в части, противоречащей закону Союза, является недействительным. Исполнительная власть штата распространяется на вопросы, в отношении которых легислатура штата имеет право издавать законы.

В федеративное устройство Канады изначально была заложена идея предоставления каждой провинции исключительной компетенции по большинству вопросов региональной политики и отнесения к ведению федерального Правительства ответственности за страну в целом. Причем абсолютное большинство полномочий отнесено к ведению или федерального, или провинциального уровня власти.

Широкий спектр полномочий свидетельствует о том, что основатели канадской федеративной системы придерживались максимально возможного делегирования полномочий в определенной сфере деятельности какому-либо одному из властных уровней, старательно избегая совместной юрисдикции. Поэтому в Канаде исключительная компетенция является общим правилом, а сов-

местная компетенция — исключением из него. Особенностью канадской модели федеративного устройства является то, что в ее конституционных актах нет прямого указания на возможность взаимного делегирования предметов ведения.

В США создана система дуалистического федерализма, которая основана на разграничении предметов ведения между союзом и штатами, хотя на практике сложилась группа предметов ведения, которыми, фактически, занимается и союз, и штаты.

Кроме того, существуют так называемые «подразумеваемые полномочия», которые не регламентированы четко, например, наделение Конгресса США правом издавать законы, которые необходимы и уместны для осуществления полномочий, предоставленных Конституцией. В процессе развития федеративных отношений данная норма сыграла существенную роль в расширении прав федерации. Верховный суд США, осуществляя толкование этой нормы, утвердил исключительные права федеральных органов власти в области финансового и авторского права, позволил установить уголовно-правовые санкции, обеспечивающие соблюдение федерального права. Однако наиболее широкому толкованию подверглась норма о регулировании междуштатной торговли, создавшая предпосылку для формирования свода законодательства в области гражданского, торгового и трудового права, охраны окружающей среды. Принцип «подразумеваемых» полномочий позволил закрепить верховенство федерации во многих сферах.

Конституция США не ограничивается определением предметов исключительного ведения федерации. Устанавливается сфера «совпадающих» полномочий органов федерации и штатов. К их числу относятся законотворчество и правоприменение в области налогообложения, регламентации форм деятельности корпораций, обеспечения благоприятного социального существования населения. Указанные вопросы отнесены к ведению союза и штатов. Правовая регламентация этой сферы отношений корректируется применением доктрины «преимущественных прав» Конгресса, в соответствии с которой действующим признается федеральное законодательство, а не вступившее в противоречие или совпадающее с ним законодательство штатов. В тексте Конституции США предметы ведения штатов не закрепляются. За ними сохраняется остаточная компетенция.

Таким образом, примеры распределения предметов ведения и полномочий в иностранных государствах показывают, что существует несколько моделей такого распределения.

*Первая модель* характерна установлением исключительных полномочий за федерацией в целом, причем остаточная компетенция закрепляется за субъектами федерации. Такая модель характерна, например, для США, где «полномочия, которые не делегированы Соединенным Штатам настоящей Конституцией и пользование которыми не запрещено ею отдельным штатам, сохраняется соответственно за штатами либо за народом»<sup>110</sup>. Такая же модель встречается в Мексике, Австралии.

*Другая модель* имеет под собой закрепление в исключительном ведении субъектов федерации строго определенных предметов ведения с сохранением всей остаточной компетенции у федерации. Однако в настоящее время на практике такая модель не используется.

*В конституциях третьей группы стран* закрепляются два вида перечней: исключительная компетенция федерации и исключительная компетенция штатов. Примером таких государств могут служить Аргентина, Эфиопия. Однако нельзя не выделить недостатки вышеперечисленных моделей. И основным является то, что в них не предусмотрено регулирование таких сфер деятельности, в которых могут участвовать и федерация, и ее субъекты. Кроме того, на практике «даже в федеративных государствах, в конституционном законодательстве которых не установлены предметы совместного ведения федерации и ее субъектов, есть сферы, в которых одновременно действуют и федеральными органами государственной власти и государственными органами субъектов федерации»<sup>111</sup>.

Еще одна модель характеризуется установлением в Основном законе трех основных групп полномочий: федеральной, совместной и субъектов. Примерами могут служить Индия, Канада. При этом, остаточные полномочия, прямо не зафиксированные в качестве исключительных или совместных, закреплены за федерацией. Практика наличия остаточных полномочий, наглядно де-

---

<sup>110</sup> Поправка X к Конституции США.

<sup>111</sup> Федерализм. Теория. Институты. Отношения. Сравнительно-правовое исследование. – М. : Юристъ, 2001. С. 187.

монстрирует, что в Конституции федеративного государства практически невозможно предусмотреть все объекты правового регулирования и управления.

В связи с этим очень широко в настоящее время распространена модель, в которой в конституциях закреплены только предметы исключительного федерального ведения и совместные полномочия, а все оставшиеся предметы ведения отнесены к ведению субъектов федерации. Яркими примерами таких федераций могут служить ФРГ, Бразилия, Российская Федерация, Австрия и другие.

## **§ 2. Особенности закрепления предметов ведения федерации и субъектов в России**

Итак, Российская Федерация относится к федерациям, в Конституции которых четко закреплены предметы ведения федерации, предметы совместного ведения федерации и субъектов, остаточные полномочия являются прерогативой субъектов федерации.

Хотелось бы подробнее рассмотреть виды предметов ведения Российской Федерации и пути оптимизации регулирования исключительной и совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов по отдельным направлениям их полномочий.

Существует несколько видов классификации предметов ведения Российской Федерации. Так, К.Т. Курашвили осуществляет такое деление:

1. Сферы общественных отношений;
2. Государственные функции;
3. Отрасли законодательства;
4. Объекты ведения;
5. Конкретные полномочия»<sup>112</sup>.

Другая классификация осуществлена М.В. Баглаем<sup>113</sup>:

Так, предметы исключительного ведения Российской Федерации разделены на семь категорий:

1. Вопросы государственного строительства;
2. Вопросы регулирования экономики и социального развития;

---

<sup>112</sup> Курашвили К.Т. Федеративная организация Российского государства. — М. : Спутник, 2000. С. 118.

<sup>113</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. — М. : НОРМА-ИНФРА, 2009. С. 301–304.

3. Вопросы внешней политики и внешнеэкономической деятельности;
4. Вопросы обороны и охраны границы;
5. Вопросы создания правоохранительных органов и правовой системы;
6. Вопросы метеорологии, статистической отчетности;
7. Государственные награды и почетные звания Российской Федерации.

В свою очередь, предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов разделены на следующие группы:

1. Вопросы государственного строительства и защиты прав и свобод;
2. Вопросы регулирования экономики и социального развития;
3. Вопросы деятельности правоохранительных органов и правовой системы;
4. Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации<sup>114</sup>.

Автор в целом соглашается с такой классификацией, однако предлагает немного более унифицированную модель. Кроме того, как представляется, предметы ведения в сфере социальных отношений необходимо выделить отдельным блоком в связи с их большой важностью, а также некоторыми проблемами в проработке отдельных вопросов социального блока.

Итак, предметы исключительного ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов можно классифицировать следующим образом:

1. Полномочия в области государственного строительства.
2. Полномочия в области экономики.
3. Полномочия в сфере социальных отношений.
4. Полномочия в области внешней политики и обороны.

Представляется целесообразным рассмотреть исключительные полномочия Российской Федерации в указанных сферах одновременно с совместными полномочиями Российской Федерации и ее субъектов в связи с тем, что при таком сравнении будет возможным выявить определенные недоработки системы распределения

---

<sup>114</sup> Баглай М.В. Указ.соч. С. 301–304.

предметов ведения в Российской Федерации и предложить методы совершенствования механизма их распределения.

*Полномочия в области государственного строительства*

Полномочия в области государственного строительства, несомненно, являются одними из важнейших в деятельности государства, поскольку они непосредственно связаны с самим существованием и функционированием федерации как государственного образования.

К *исключительным полномочиям* в области государственного строительства можно отнести:

- принятие и изменение Конституции и федеральных законов,
- контроль за их исполнением;
- определение федеративного устройства и территории Российской Федерации;
- закрепление исключительных и совместных с субъектами предметов ведения;
- право делегировать свои полномочия субъектам;
- установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти;
- федеральная государственная служба;
- вопросы судоустройства, прокуратуры и других правоохранительных органов;
- федеральное коллизионное право;
- вопросы гражданского, гражданско-процессуального, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного, арбитражно-процессуального законодательства, также законодательство, регулирующее интеллектуальную собственность;
- метеорологическая служба, система стандартов, эталонов, геодезия и картография, система наименования картографических объектов.

К *совместным полномочиям* федерации и ее субъектов в Российской Федерации можно отнести:

- обеспечение соответствия конституций и законов субъектов федерации Конституции и ее законам;
- административное, административно-процессуальное законодательство;

- обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности;
- режим пограничных зон;
- установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Решение назревших проблем государственного устройства Российской Федерации на основе поиска соглашения между федерацией и ее субъектами — гарантия политической стабильности в республиках и регионах, взаимопонимания и согласия между народами. Основные вопросы государственной деятельности отнесены к предметам государственного регулирования на федеральном уровне. К совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов отнесено все то, что, исходя из условий существования государства, не может быть решено исключительно федерацией без участия субъектов.

Принятие и изменение федеральной Конституции, федеральных законов отнесено к ведению Российской Федерации. Это оправдано тем, что только федерация как суверенное государство вправе устанавливать свои законы, включая основной закон стран, и вносить туда изменения. По этим основаниям к ведению федерации отнесено право контроля за соблюдением Конституции и федеральных законов. Таким образом, в п. «а» ст. 71 реализуется один из важнейших конституционных принципов федерации, в соответствии с которым Конституция и федеральные законы «имеют верховенство на всей территории». Пользуясь правом принимать свою Конституцию, Российская Федерация правомочна вносить в нее необходимые изменения. Однако хотя поправки к главам 3-8 Конституции может принимать Федеральное Собрание Российской Федерации, как орган государственной власти Федерации, они вступают в силу лишь после одобрения органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов Федерации, то есть с участием субъектов. Поэтому, как представляется, в сфере внесения изменений в главы 3-8 Конституции можно заметить и совместные полномочия федерации и ее субъектов, что, очевидно, демонстрирует явное противоречие с п. «а» ст. 71 Конституции, который относит изменение Конституции к исключительному ведению Российской Федерации. В этой ситуации представляется разумным внести изменения в Конституцию и отнести это полно-

мочие к совместным. Надо отметить, что мировая практика также идет по пути отнесения внесения изменений в Конституцию к совместным полномочиям Федерации и ее субъектов.

Конституционный контроль, контроль за соблюдением Конституции и федеральных законов, согласно п. «а», ст. 71 находится в ведении Российской Федерации, однако п. «а» ст. 72 Конституции говорит об «обеспечении соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции и федеральным законам», как о предметах совместного ведения.

Внешне формулировка п. «а» ст. 72 напоминает норму ст. 73 Конституции СССР об обеспечении единства законодательного регулирования на территории СССР. Однако ее следует рассматривать с несколько иных позиций. В союзной Конституции был сделан акцент на определяющую роль федеральных властей в обеспечении единства законодательного регулирования.

Из указанной нормы ст. 72 Конституции следует, что о соответствии конституций, уставов и законов субъектов федерации положениям федеральной Конституции и федеральных законов должны заботиться как федерация, так и ее субъекты. Но в то же время необходимо иметь в виду, что Президент Российской Федерации «является гарантом Конституции Российской Федерации» (ст. 80) и использует в связи с этим согласительные процедуры для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации, а также право приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае противоречия их федеральным Конституции и законам (ст. 85). Конституционный суд Российской Федерации решает, в частности, дела о соответствии положениям Конституции Российской Федерации конституций, уставов, законов и иных нормативных актов субъектов федерации. Если эти акты будут признаны неконституционными, они утрачивают силу.

Тем самым и Президент, и Конституционный суд (ст. 125) обладают властными полномочиями для обеспечения предусмотренного Конституцией Российской Федерации верховенства федерального законодательства над законодательством субъектов федерации.

Вопросы регулирования федеративного устройства России являются исключительным полномочием Федерации. Однако, относя федеративное устройство к исключительному ведению, Конституция основывается на том, что, во-первых, все основные вопросы федеративного устройства России могут решаться только на федеральном уровне, а во-вторых, порядок разрешения тех вопросов федеративного устройства, которые решаются федерацией совместно с ее субъектами также определяется федерацией. Так, хотя изменение статуса субъекта федерации возможно лишь по взаимному согласию федерации и субъекта, оно осуществляется в соответствии с федеральным конституционным законом, то есть исключительным правом регулирования здесь обладает именно Федерация.

Установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной властей, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов исполнительной власти как предмет исключительного ведения Российской Федерации означает, что всю совокупность вопросов, связанных с установлением системы федеральных органов власти и их формированием вправе решать Российская Федерация самостоятельно: она вправе определять, кто, как и в соответствии с какими актами устанавливает эту систему и формирует органы власти.

Но саму систему федеральных органов власти и порядок их формирования ст. 71 Конституции не определяет. Нормативной базой этих полномочий являются иные статьи Конституции и принятые в соответствии с ними федеральные законы и иные нормативные акты. Так, система органов государственной власти Российской Федерации устанавливается ч. 1 ст. 10 ее Конституции. Часть 3 ст. 188 Конституции содержит отсылку к закону, определяющему систему органов судебной власти в Российской Федерации. Порядок формирования органов государственной власти определяется ст.ст. 81, 83, 95-97, 110-112, 128 и 129 Конституции. Все указанные статьи Конституции, нормы принятых в соответствии с Конституцией федеральных конституционных законов и федеральных законов конкретизируют систему и полномочия органов государственной власти и порядок их формирования.

При анализе полномочий в сфере государственного строительства можно отметить некоторые недостаточно четкие формули-

ровки. Имеются в виду федеральное коллизийное право, уголовное, гражданское и другое законодательство, правовое регулирование интеллектуальной собственности. Очевидно, что эти три термина: право, законодательство и правовое регулирование несут в себе одинаковый смысл: принятие и отмена нормативно-правовых актов в указанных областях общественных отношений. Однако в тексте Конституции используются разные термины, обозначающие одно и то же. Как представляется, стоило бы придерживаться унифицированной терминологии, чтобы избежать разночтений в толковании тех или иных терминов и в данном случае предпочтительнее было бы использовать такую фразу как «законодательство в сфере» с последующим перечислением предметов регулирования.

Согласно ст. 72 Конституции Российской Федерации к совместному ведению и ее субъектов относятся «кадры судебных органов» (п. «л»), а ст. 128 Конституции Российской Федерации предусматривает, кого из них назначает федерация в лице соответствующих своих органов.

Как можно сделать выводы из изложенного выше, Конституция установила довольно детальное регулирование предметов исключительного ведения федерации и предметов совместного ведения в сфере государственного строительства, что, однако, не мешает наличию некоторых противоречий и дублирующего регулирования, что, как представляется, должно стать предметом конституционной реформы в дальнейшем.

#### *Полномочия в области экономики*

К *исключительным полномочиям* федерации в области экономики можно отнести:

- федеральную государственную собственность и управление ею;
- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экономического, развития федерации;
- установление правовых основ единого рынка;
- финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование;
- денежную эмиссию;
- основы ценовой политики;
- федеральные экономические службы, включая федеральные банки; федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы;
- федеральные фонды регионального развития;

- ядерную энергетику, расщепляющиеся материалы;
- федеральные энергетические системы;
- транспорт, пути сообщения;
- информацию и связь;
- космическую деятельность.

В свою очередь *совместные полномочия* включают в себя:

- разграничение государственной собственности;
- земельное, водное, лесное законодательство;
- законодательство о недрах, об охране окружающей среды;
- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- природопользование;
- охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;
- охрану памятников истории и культуры, особо охраняемые природные территории;
- установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации.

Конституционный статус Российской Федерации характеризуется наличием федеральной государственной собственности. К объектам, являющимся исключительной госсобственностью, отнесены объекты, необходимые для обеспечения функционирования федеральных органов государственной власти и решения общероссийских задач, оборонное производство, объекты отраслей, обеспечивающих жизнедеятельность народного хозяйства России в целом. Статус земель, недр, вод, лесных и природных ресурсов определяется по взаимной договоренности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов федерации. К предметам исключительного ведения федерации относится и порядок управления федеральной собственностью. От имени Российской Федерации права собственника осуществляются федеральными органами государственной власти в рамках их компетенции.

Федерация устанавливает основные направления экономической политики и развития России. Она находит отражение в федеральных целевых программах, которые определяют основные цели и задачи развития соответствующей отрасли или сферы экономики, очередность исполнения, ресурсы и прочее.

Единое экономическое пространство понимается как включающее в себя единый рынок, единое финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, основы ценового регулирования. Все эти полномочия отнесены к исключительному ведению федерации.

Рассматривая полномочия федерации в области регулирования отношений по распоряжению землей, следует иметь в виду, что оно связано с вовлечением земли в гражданский оборот, т.е. в земельный рынок. Пунктом «ж» ст. 71 Конституции установление правовых основ единого рынка отнесено к ведению федерации. Если иметь в виду, что земельный рынок есть часть единого рынка, то регулирование отношений по распоряжению землей, т.е. регулирование земельного рынка, — это также исключительная компетенция федерации. И, видимо, это правильно, ибо только при централизованном подходе появляется гарантия, что в процессе гражданского оборота земельных участков условия и порядок пользования, установленные на федеральном уровне, не будут изменены на уровне субъектов федерации.

Что касается владения земельными участками, то ни Конституция, ни другие законы не разграничивают полномочия федерации и ее субъектов в этом вопросе. Установление предельных размеров земельных участков, находящихся во владении (собственности), Земельный кодекс относит к компетенции субъектов федерации. Представляется, что это соответствует ст. 73 Конституции.

Анализ положений Конституции позволяет сделать вывод, что такие важные вопросы, как условия и порядок пользования землей, распоряжение землей, функционирование земельного рынка, государственное управление земельными ресурсами и некоторые другие, должны решаться на федеральном уровне, т.е. в федеральном земельном законодательстве. При этом совершенно очевидно, что федеральное земельное законодательство не может ограничиться только Земельным кодексом. В нем неизбежны отсылки к другим федеральным законам. Например, в Земельном кодексе вряд ли возможно и целесообразно урегулировать все вопросы, связанные с ведением земельного кадастра. В земельном законодательстве, в том числе в Земельном кодексе, имеется ряд положений, определяющих особый статус соответствующих территорий. В свою очередь субъекты федерации принимают свои нормативные правовые акты, устанавливающие, например, статус родовых угодий, расположенных в пределах таких территорий.

Налоговая система основывается на том, что федерация определяет общие принципы налогообложения в России, федеральные налоги и сборы. Субъекты федерации устанавливают свои налоги в рамках общих принципов, закрепленных федерацией. Пункт «ж» ст. 72 относит к совместному ведению Российской Федерации и субъектов установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации. Однако в то же время ч. 3 ст. 75 определяет, что они устанавливаются федеральным законом. Как представляется, это является противоречием в Конституции и установление общих принципов налогообложения и сборов должно считаться исключительным полномочием федерации, а не совместным.

Как видно, и в экономической сфере предметы ведения федерации и совместные предметы ведения должны быть более детально проработаны и уточнены.

#### *Полномочия в сфере социальных отношений*

К полномочиям федерации в сфере социальных отношений можно отнести:

- установление основ федеральной политики и федеральных программ в области социального, культурного и национального развития государства;
- регулирование прав и свобод граждан и национальных меньшинств;
- гражданство;
- амнистию и помилование;
- почетные звания, государственные награды.

В свою очередь, к *совместным полномочиям* относятся:

- защита прав и свобод граждан и национальных меньшинств;
- охрана памятников истории и культуры;
- трудовое, семейное, жилищное законодательство;
- общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;
- координация вопросов здравоохранения;
- защита семьи, материнства, отцовства и детства;
- социальная защита, включая социальное обеспечение;
- осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий.

Социальная сфера является очень важной в развитии государства, что подтверждается закреплением предметов социальной сферы в конституционном распределении предметов ведения в Российской Федерации. Как следует из представленного перечня, большинство социальных вопросов относится к совместному ведению федерации и субъектов или к полномочиям субъектов, при этом на федеральном уровне определяются основы федеральной политики в социальной области.

Регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, а также национальных меньшинств находятся как в ведении федерации, так и входит в область совместного регулирования. Защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность, как федерации, так и ее субъектов, но в первую очередь — федерации. Последняя выполняет эту роль путем осуществления правотворческой деятельности, исполнения конституционных обязанностей Президентом Российской Федерации (ст. 80 Конституции) и федеральным Правительством (согласно ст. 114, оно «осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан»). Кроме того, защита прав и свобод возложена на федеральные суды и централизованную в масштабах федерации прокуратуру. Особое место в области защиты прав и свобод человека и гражданина занимает защита прав национальных меньшинств, которая включает защиту этих прав и от возможных нарушений их органами субъектов федерации. Наряду с основными правами национальные меньшинства и этнические общности имеют специфические права, отражающие особенности их жизни, обусловленные географическими, культурными, религиозными и иными факторами. Поэтому в пункте «м» ст. 72 Конституции говорится о защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни указанных общностей.

Как представляется, необходимо отдельно и четко показать права Российской Федерации по регулированию прав и свобод граждан, закреплению их гарантий (что предусматривает ст. 71 Конституции) в сферах совместного ведения и собственного ведения субъектов Федерации. Используя данное правомочие, федеральные органы и прибегают к детальному правовому регулированию в сфере совместного ведения. Действительно, трудно найти предмет правового регулирования, который бы не был связан с правами граждан и проблемой их гарантирования. Представляется, что обеспечение прав и свобод граждан в любой сфере пра-

вового регулирования требует от федеральных органов наряду с рамочным законодательством использовать развернутое регулирование соответствующих отношений. Но здесь следовало бы шире использовать практику принятия законов выборочного действия, детально определяющих решение конкретных вопросов регионального ведения и действующих на территории лишь тех субъектов Федерации, где в силу ряда причин невозможно или затруднено осуществление гражданских прав и свобод.

Как представляется, было бы целесообразным регулирование прав и свобод отнести к исключительной компетенции федерации, тогда как защиту отнести к совместным полномочиям. Это позволило бы более оперативно и продуманно осуществлять охрану и защиту самих прав человека.

Важным элементом конституционно-правового статуса является единое гражданство. Вопросы российского гражданства регулируются Конституцией и федеральным законодательством. Федерация определяет основания и процедуру приобретения и прекращения гражданства, административный и судебный порядок обжалования решений по вопросам гражданства, порядок разрешения споров между федерацией и ее субъектами по этим вопросам. Конституция Российской Федерации в ст. 71 относит эти вопросы к исключительному ведению Федерации.

К ведению Российской Федерации в области образования относится формирование и осуществление федеральной политики в области образования, правовое регулирование отношений в области образования, касающихся общих принципов его организации, а также организации и деятельности учреждений образования, подчиненных непосредственно федеральным органам, разработка и реализация федеральных и международных программ развития образования, формирование федеральных государственных органов по вопросам образования и другое. Эти предметы ведения зафиксированы Законом Российской Федерации «Об образовании». Закон также определяет предметы ведения субъектов в этой области.

В области культуры Федерация устанавливает основные принципы организации управления отраслью, осуществляет государственный контроль в этой сфере и координирует международные культурные связи.

Важнейшей задачей России как социального государства является социальная защита граждан, включая их социальное обеспе-

чение. К ведению федерации отнесено законодательство, направленное на обеспечение социальной защиты граждан. Однако вопросы социального обслуживания граждан почему-то не отнесены к предметам совместного ведения, поскольку исходя из положений ст. 72 к совместному ведению отнесены лишь вопросы социальной защиты. Как указывает И.А. Умнова, «социальное обслуживание — это категория, которая по смыслу значительно шире, нежели социальная защита. Социальное обслуживание подразумевает и предоставление разных социальных услуг, спектр которых чрезвычайно многообразен»<sup>115</sup>.

Обеспечивая защиту семьи, материнства и детства, Российская Федерация осуществляет законодательную деятельность в этой сфере: среди законодательных актов центральное место занимает Семейный Кодекс. К ведению Российской Федерации относятся принятие и финансирование федеральных программ по вопросам материнства и детства, регламентация вопросов по оказанию помощи многодетным семьям, установление пособий на содержание детей и порядка выдачи этих пособий.

#### *Полномочия в области внешней политики и обороны*

К предметам *исключительного ведения* федерации Конституция России относит:

- внешнюю политику и международные отношения, заключение международных договоров;
- вопросы войны и мира;
- оборону и безопасность, оборонное производство, определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники, военного имущества;
- производство ядовитых веществ, наркотических веществ и порядок их использования;
- определение статуса и защиту государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа.

*Совместное ведение субъектов и федерации*, согласно ст. 72 Конституции, составляют координация международных и внешнеэкономических связей субъектов, выполнение международных договоров Российской Федерации, определение режима пограничных зон.

---

<sup>115</sup> Умнова И.А. Указ.соч. С. 195.

Как следует из установленного Конституцией разделения полномочий, основные предметы ведения относятся к исключительной компетенции федерации, что подчеркивает важность вопросов сферы обороны и внешней политики для существования и жизнедеятельности государства. Предметы ведения в сфере обороны и защиты территории практически полностью относятся к предметам исключительного ведения федерации. Так, вопросы государственной границы относятся к предметам ведения Российской Федерации в части определения их статуса и защиты, однако одним из аспектов, связанным с регулированием вопросов статуса и защиты государственной границы является режим пограничных зон. Этот режим относится к предметам совместного ведения. Поэтому, в соответствии со ст. 16 Федерального Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О государственной границе Российской Федерации”», пределы пограничной полосы, конкретное содержание, пространственные и временные пределы действия правил пограничного режима устанавливаются правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации по согласованию со старшими должностными лицами Пограничных войск на территории субъектов .

Обеспечение обороны и безопасности отнесено к исключительному ведению Российской Федерации. Единые общегосударственные Вооруженные силы осуществляют защиту суверенитета и территориальной целостности государства. К ведению Российской Федерации относятся определение структуры и организации Вооруженных Сил, разработка и осуществление оборонной политики. Единство Вооруженных сил предполагает централизацию законодательства в области обороны и управления Вооруженными Силами. Осуществляя оборону страны, федерация сосредотачивает в своих руках решение важнейших вопросов, непосредственно связанных с обороной. В ее ведение входит оборонное производство, определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военного имущества.

Наряду с обороной, к ведению Российской Федерации отнесено обеспечение национальной безопасности. Основная задача политики национальной безопасности состоит в укреплении безопасности государства, обеспечении достойной роли и места России в мировой политике.

К числу основных элементов конституционно-правового статуса Российской Федерации можно отнести ее исключительное право на участие в международных отношениях, реализуя которое она представляет интересы как федерации в целом, так и каждого субъекта. Российская Федерация обладает абсолютной правосубъектностью. Она может заключать международные договоры и соглашения, участвовать в работе международных организаций, в системах коллективной безопасности и проч. Россия обладает исключительным правом объявлять войну и заключать мирные соглашения.

Правом на внешнеэкономические отношения пользуются как федерация, так и субъекты. Однако от имени всей федерации вступать в такие отношения может исключительно Российская Федерация. Субъекты Российской Федерации могут быть самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических отношений, если это не противоречит Конституции и федеральным законам. Проведение Российской Федерацией единой внешней и внешнеэкономической политики требует координации международных и внешнеэкономических связей ее субъектов. Пункт «о» ст.72 Конституции относит вопросы координации международных и внешнеэкономических связей субъектов к совместным полномочиям, однако, как представляется, именно вопрос координации и соответствующего правового регулирования, стоило бы отнести к исключительным полномочиям Федерации, а к совместным полномочиям уже отнести именно реализацию международных и внешнеэкономических связей. Такой перенос полномочий позволил бы уйти от «самодеятельности» некоторых субъектов в вопросах международных и внешнеэкономических связей, что способствовало бы укреплению федерации в целом.

### **§ 3. Особенности закрепления предметов ведения федерации и субъектов в зарубежных федерациях**

Зарубежные федерации с различных точек зрения смотрят на разграничение компетенции между субъектами и самой федерацией.

Большинство современных федераций идет по пути выделения, прежде всего, *исключительной компетенции* федерального центра и перечисления относящихся к ней вопросов. Это, прежде всего:

- вопросы национальной безопасности, обороны страны и внешней политики;
- разработка и реализация макроэкономических программ;
- регулирование денежного обращения в стране, а также валютное и таможенное регулирование;
- гражданство и иммиграция;
- введение общегосударственных стандартов качества продукции, стандартов образования, здравоохранения, охраны окружающей среды;
- развитие транспорта и коммуникаций.

В Основном законе федеративного государства могут быть отражены предметы, функции и полномочия исключительного ведения федерации, с одной стороны, и предметы ведения, функции и полномочия субъектов федерации — с другой с закреплением остаточных (не распределенных и не перечисленных) полномочий за федеральным центром. Так, в Конституции Канады перечисляются законодательные полномочия федерации и провинций, а также конкурентные полномочия, а оставшиеся полномочия рассматриваются как полномочия федеральной власти.

Остаточные полномочия закреплены за федеральным правительством и в Бельгии. Особенностью бельгийской федерации является и то, что здесь исключена какая бы то ни была конкурирующая компетенция. Федеральная власть не может вмешиваться в осуществление регионами и коммунами собственной компетенции, например, на том основании, что такую компетенцию лучше реализовать на уровне федерации. Как известно, в Бельгии распределение полномочий основывается на юрисдикционной исключительности и в целом исключает совпадение юрисдикций. Юрисдикционная исключительность означает, что любой вопрос решает только одна власть (либо федеральная либо власть субъекта федерации), независимо от того, является ли она законодательной, исполнительной или занимается финансированием.

Конституционное законодательство Австралийского Содружества предусматривает относительно небольшое число предметов ведения и полномочий, составляющих исключительную компетенцию федерального правительства. Другие полномочия обозначаются как конкурирующие при наличии положения о том, что в случае конфликта между федеральным законода-

тельством и законодательством штатов первое из них имеет большую юридическую силу. Что касается субъектов федерации, то на их долю по остаточному принципу оставлены все иные полномочия.

Основной закон ФРГ и Конституция Российской Федерации содержат перечни предметов ведения, а, следовательно, и вытекающих из них функций и полномочий, которые входят не только в компетенцию федерального центра, но и относящихся к сфере совместного ведения и конкурентной компетенции. При этом между двумя федерациями есть отличия и в этом отношении. Конкурирующая компетенция построена по существу по принципу «или — или». Относящиеся к ней вопросы могут регулироваться либо федеральным законом, либо законом субъекта федерации. Но по вопросу конкурирующей компетенции возможно наличие и федерального закона и закона субъекта федерации. В этом случае действует в первую очередь федеральный закон, а закон субъекта федерации должен быть отменен или приведен в соответствие с ним. При конкурирующей компетенции в ее классическом варианте никакого участия субъектов федерации в разработке и принятии федерального закона не предусматривается.

Такова практика конкурирующей компетенции в Федеративной Республике Германии, в Основном законе которой четко сформулировано правило: «в сфере конкурирующей законодательной компетенции земли обладают полномочием на законодательство лишь тогда и постольку, когда и поскольку Федерация не пользуется своими законодательными правами». При этом Основной закон ФРГ не стимулирует Федерацию пользоваться указанными правами, обуславливая осуществление права законодательства в сфере конкурентной компетенции только существованием необходимости «в федеральном законодательном регулировании в целях обеспечения единообразных условий жизни на территории федерации или сохранения правового и экономического единства в общегосударственных интересах».

Пример совместной компетенции дает Российская Федерация. Здесь, согласно федеральному законодательству проекты федеральных законов по предметам совместного ведения согласовываются с законодательными (представительными) и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Федерации, о чем подробнее будет сказано ниже.

Кроме того, в Российской Федерации по предметам совместного ведения действует следующее правило. По вопросам, относящимся к предметам совместного ведения, издается Федеральный закон. Однако при отсутствии Федерального закона субъект Федерации в порядке «опережающего законодательства» может издать свой закон. Если после этого по тем же вопросам издается федеральный закон, субъект Федерации обязан либо отменить свой нормативный правовой акт, либо привести его в соответствие с Федеральным законом. Таким образом, особенность российской модели федеративного устройства в данном вопросе заключается в том, что она сочетает элементы совместной компетенции с элементами конкурирующей компетенции.

Что касается предметов ведения субъектов федерации, то в Российской Федерации они сформулированы в ст. 73 Конституции по остаточному принципу: вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти. Остаточная компетенция земель касается лишь прав законодательства и сформулирована она в основном законе ФРГ следующим образом: «Земли имеют право законодательства в той мере, в какой настоящим Основным законом законодательные полномочия не предоставлены Федерации».

Иначе разграничиваются предметы ведения, функции и полномочия в системе американской федерации. В разделе 8 ст. 1 Конституции США перечисляются исключительные полномочия Конгресса, который в данном случае выступает олицетворением всей федеральной власти. В то же время, согласно X-й поправке к Конституции США, полномочия, которые не делегированы Конституцией Соединенным Штатам и пользование которыми не запрещено ею отдельным штатам, сохраняются соответственно за штатами или народом. Из этого следует вывод, что полномочия штатов тоже определены в Конституции США по остаточному принципу: им или народу принадлежат все полномочия, которые не делегированы Конституцией федеральному центру и пользование которыми не запрещено отдельным штатам. Американская Конституция не содержит особого перечня предметов совместного ведения, но предусматривает случаи, когда необходимы совместные акции федеральных органов государственной власти и властей штатов (например, в XXI и XXII поправках к Конституции США).

Кроме способа распределения через выделение исключительных предметов ведения и полномочий федерации, исключительных предметов ведения и полномочий субъектов федерации, совместных и конкурентных предметов ведения и полномочий, к содержательному аспекту разграничения предметов ведения, функций и полномочий между федеральным центром и субъектами федерации относится также определение сфер жизни и конкретных проблем экономического, политического и социально-культурного характера, решение которых возлагается на тот или иной уровень власти в федеративном государстве.

Как правило, наиболее важные для общенациональных интересов предметы ведения, а соответственно функции, полномочия и имущественные объекты, в федеративных государствах относят к компетенции федеральной власти. Например, в сферу законодательства по вопросам исключительного ведения федерального центра в Австралийском Содружестве включены связь, включая маяки и телеграф; свобода торговли, включая одинаковые таможенные сборы и акцизы, а также полномочие быть арбитром в промышленных спорах между штатами; одинаковые стандарты измерения и классификации; международные дела, международная торговля и защита австралийских границ; вопросы, связанные с аборигенами; социальное обеспечение.

В Конституции США к исключительным полномочиям Конгресса отнесены введение и взимание налогов сборов, пошлин и акцизов; регулирование торговли с иностранными государствами, между отдельными штатами и индейскими племенами; введение единообразных правил о натурализации и принятие единообразных законов о банкротстве на всей территории Соединенных Штатов, чеканка монет; установление единиц весов и мер; создание почтовых служб и почтовых путей; объявление войны и др.

Практика других федераций показывает, что основная масса полномочий закрепляется в конституционном законодательстве за субъектами федераций. Например, в бельгийской федерации большие исключительные полномочия переданы трем коммуна и трем регионам. При этом коммуны имеют исключительную компетенцию по вопросам, связанным с человеком. Это вопросы культуры, образования, здоровья, помощи индивидам. Что касается регионов, то они осуществляют компетенцию, связанную с территорией (городское планирование, планирование использо-

вания земли, обновление городов, реконструкция заброшенных промышленных территорий, защита окружающей среды, использование природных ресурсов, производство и распределение воды, реконструкция сел и сохранение природы, жилищная политика и сельскохозяйственная политика, экономическая и энергетическая политика, развитие инфраструктуры).

Тем не менее, исключительно важные предметы ведения, представляющие общенациональный интерес, остаются за федерацией. Это оборона страны, правосудие, внутренняя безопасность, политика в области налогообложения и социальное обеспечение. Конституционный перечень предметов ведения должен быть исчерпывающим, ибо появление еще других перечней ослабляет значимость конституционного уровня регулирования.

Однако исчерпывающий характер перечня предметов ведения на конституционном уровне вовсе не исключает возможность распределения конкретных полномочий по решению вопросов, вытекающих из предметов исключительного ведения федерации. Участие субъектов федерации в осуществлении функций и полномочий по предметам ведения федерации возможно двояко: через институциональные структуры и процессы (например, через участие в формировании и работе второй палаты парламента) и через непосредственное участие в выполнении функций, возложенных на субъекты федерации федеральными законами.

Практика участия субъектов федерации в выполнении функций по предметам ведения федерации известна и другим федеративным государствам. Так, согласно статье 45 Федеральной Конституции Швейцарской Конфедерации, «кантоны участвуют в случаях, предусмотренных Федеральной конституцией, в процессе принятия решений на федеральном уровне, в особенности, в разработке законодательства». Кантоны принимают участие в принятии решений и в такой сфере, которая традиционно считается предметом исключительного ведения федеральной власти, как внешняя политика. В соответствии со статьей 55 Швейцарской Конституции, «кантоны привлекаются к участию в подготовке решений, касающихся внешней политики; при этом они используют свои полномочия и учитывают основные интересы». «Мнение кантонов приобретает особую значимость, если используются их полномочия. В этих случаях кантоны привлекаются соответствующим образом к участию в международных переговорах».

Рассмотрев основные черты распределения компетенции между Федерацией и ее субъектами в России и некоторых зарубежных федерациях, исследовав конституционные приемы распределения предметов ведения и полномочий, подробно остановившись на вопросах исключительной компетенции Российской Федерации и распределения предметов совместного ведения федерации и ее субъектов можно сделать следующие выводы.

В науке существует некий терминологический спор о том, что разграничивается между федерацией и ее субъектами: полномочия, предметы ведения, компетенция? Прежде всего, необходимо отметить, что различие в понятиях представляется оправданным. Предметы ведения, компетенция являются обобщающими понятиями, в то время как термин «полномочие» можно использовать по отношению к одному из вопросов, входящих в компетенцию, предметы ведения.

Вопрос о распределении компетенции в федеративном государстве является ключевым, оказывающим огромное влияние на баланс власти в государстве. Поэтому предметы ведения должны быть определены по возможности более четко и тщательно.

Конституционное определение перечня предметов совместного ведения имеет недостатки, связанные с реализацией государственной власти в сфере совместного ведения. Оптимизация законодательного регулирования в сфере совместного ведения будет способствовать уменьшению таких сложностей.

## ЭВОЛЮЦИЯ СОВРЕМЕННЫХ ФЕДЕРАЦИЙ

---

### § 1. Эволюция общетеоретических подходов

В настоящее время в мире существует около 30 федераций, при этом в их число входят большинство крупнейших государств планеты. Функциональные связи, образующие структуру самоорганизующейся системы в лице федерации, развиваются противоречиво. Во многих случаях происходит усиление государственной власти, а в некоторых — ее ослабление. Но в целом развитие современных федеративных государств свидетельствует о преобладающей тенденции к унитаризации, при сохранении определенных интересов субъектов федерации.

На протяжении последних десятилетий существенно изменилась и сама трактовка понятия «федерация». Если в 60–70-е гг. XX в. в большинстве отечественных и зарубежных исследований подчеркивался объединительный характер федеративных отношений, то процесс федерализации рассматривался в первую очередь через призму создания новых государств путем консолидации уже имеющихся государственных образований. В настоящее время упор делается на принцип разделения властей между различными уровнями и определенную степень политической самостоятельности субъектов федерации. В значительной мере это объясняется тем, что в современных условиях новые федерации возникают, как правило, за счет трансформации государственного устройства унитарных государств и действующих процессов федерализации.

Международный опыт показывает, что распространение федераций в глобальном масштабе не ведет к автоматическому приращению в мировое развитие элементов стабильности. Так, большинство федераций, созданных после Второй мировой войны, оказались нежизнеспособными. За последние 50 лет восемь федераций распались, десять — прекратили свое существование в результате военных переворотов, либо каким-либо другим образом

были преобразованы в унитарные государства<sup>116</sup>. Остальные сохранившиеся федерации весьма сильно различаются по уровню политической стабильности. Можно отметить некоторые тенденции к дроблению федеративных государственных структур в международном масштабе. Так, весьма сильное напряжение долгое время прослеживалось во внутригосударственных отношениях между Сербией и Черногорией в рамках Союзной Республики Югославия. Это привело к реорганизации Союзной Республики Югославия и созданию в феврале 2003 г. сообщества Сербии и Черногории, которое в 2006 г. распалось.

Процесс федерализации также проходит довольно интенсивно и он затронул многие унитарные государства, например, Испанию. Согласно Конституции 1978 г., Испания была провозглашена многонациональным и многоязычным государством, в рамках которого создано 17 автономных сообществ, обладающих широким кругом полномочий. Право муниципий, провинций и автономий на самоуправление закреплено в ст. 137 Конституции Испании. В целом, хотя ст. 145 Конституции Испании не допускает образования «федерации автономных сообществ», доктринально Испания в настоящее время определяется как «государство автономий».

Многие исследователи, определяя испанскую модель как «государство автономий», «региональную автономизацию», подчеркивая при этом становление в механизме государства ряда институтов, характерных для федеративного типа отношений между центром и регионами. В качестве аргументации этой точки зрения зарубежные специалисты ссылаются на такие положения Конституции Испании, как разграничение предметов ведения между автономными сообществами и центральными органами власти и управления<sup>117</sup>, наличие принципа бикамерализма в структуре и функционировании Генеральных кортесов (высшего законодательно-представительного органа власти), где полномочия Конгресса, представляющего весь народ Испании, уравниваются компетенцией Сената, который является палатой территориального представительства<sup>118</sup>, правовые сдержки в отношении как

---

<sup>116</sup> Введенский В.Г., Горохов А.Ю. Россия: испытание федерализмом. – М. : Серебряные нити, 2002. С. 10.

<sup>117</sup> Конституция Испании. Ст. 148, 149.

<sup>118</sup> Там же. Ст.ст. 74, 148, 158.

государства в целом, так и регионов через деятельность Конституционного Трибунала и т. д. Ученые обращают внимание и на такие политические формы долевого соучастия центра и регионов в управлении государством, как секторальные совещания отраслевых министерств и соответствующих служб автономий, на которых принимаются важнейшие решения социально-экономического и нормативного характера.

Еще одним примером попыток федерализации государства является Италия, где в конце 90-х гг. XX в. был разработан законопроект «О федеративном устройстве Италии», предполагающий проведение общенационального референдума и полную замену действующей Конституции. До настоящего времени это не произошло, но в качестве действующей принята концепция «альтернативного федерализма». Принятый в связи с этим рамочный закон передает часть полномочий, до этого находившихся в ведении государства, местным органам власти. Среди таких полномочий можно отметить услуги в сфере здравоохранения, образования, защиты окружающей среды.

Усиление федералистских тенденций в некоторых государствах представляет собой проявление более обширного процесса — регионализации, которая заключается в повышении экономической, политической и правовой самостоятельности административно-территориальных единиц.

Регионализация и федерализация часто оцениваются исследователями как исключительно объективные и прогрессивные явления. Разумеется, ни в коей мере нельзя отрицать необходимость введения различных уровней управления в государственном устройстве, независимо от того, является государство федеративным или унитарным. Для некоторых стран федерализм практически не имел альтернативы в процессе становления государственности и зарекомендовал себя в качестве инструмента, способствующего поступательному движению общества. Федеративное государственное устройство доктринально иногда рассматривается едва ли не как самый перспективный тип государственного устройства, однако практика показывает, что это не совсем так.

За последние полвека осуществлялись попытки по созданию новых федераций, субъектами которых должны были выступать самостоятельные государственные образования. По сути дела, только две попытки оказались удачными: создание Объединен-

ной Республики Танзания и Объединенных Арабских Эмиратов. Все остальные, имевшие место действия в направлении формирования новых федераций на межгосударственной основе закончились провалом либо на начальных стадиях переговорного процесса, либо через непродолжительное время после образования федеративных структур.

Необходимо отметить, что сама по себе федеративная форма государственного устройства не является защитой от серьезных внутренних конфликтов и смены государственного режима в федеративных государствах. Об этом свидетельствуют в том числе гражданские войны, этнические и религиозные противостояния, установление диктаторских режимов. Из этого можно сделать вывод, что объединительная фаза в развитии федеративного устройства государств к настоящему времени завершилась, и создание новых федераций происходит исключительно за счет модификации государственного устройства унитарных государств на фоне продолжающегося распада существующих федеративных государств.

Современные объединительные тенденции реализуются скорее на конфедеративной основе, предполагая некоторое ослабление государственных институтов и формирование надгосударственных систем управления с весьма ограниченным набором функций.

## **§ 2. Модели развития современных федераций**

Успех в формировании оптимальных моделей федеративного государства обусловлен не только объективными факторами, но и способностью авторов политического процесса понимать сущность самого процесса построения государства.

Усложнение моделей территориально-политического устройства как федеративных, так и традиционно унитарных государств, в ряде которых в отношениях между центральными властными структурами и институтами управления регионов появляются правовые и чисто административные механизмы, характерные для федераций, — все это побуждает зарубежных исследователей выйти за рамки «ортодоксальной федеративной юридической технологии».

Ученые пытаются проследить эволюцию ряда унитарных государств в сторону федерализма, идентифицировать инновационные модели федерирования территориально-политической орга-

низации тех или иных стран. В свою очередь, это приводит к пересмотру некоторых устоявшихся научных категорий и понятий в области теории федеративного государственного устройства.

Наличие юридически закрепленного федеративного государственного устройства еще не говорит о том, что основным принципом государственного устройства является федерализм, равно как и юридически закрепленное унитарное устройство государства фактически скрывает реально развивающиеся там тенденции федерализма.

К числу существенных признаков, характеризующих правовое положение власти федерации, относится распределение компетенции внутри союзного государства, порядок распределения компетенции между органами федеральной власти и органами субъектов. Этот вопрос решается неодинаково не только в разных федерациях, но и в одной и той же федерации на разных этапах ее развития. В ряде случаев решение вопроса обуславливается не только факторами внутреннего порядка, но и зависит от причин, связанных с международным положением. Вопрос о распределении компетенции является одним из основных в деятельности федерации. Всякая дополнительная передача прав члену федерации означает соответствующее ослабление самой федерации.

Общая тенденция развития федерации сводится к усилению начал централизации, к значительному расширению компетенции центральной власти за счет соответствующего уменьшения компетенции членов федерации. Однако было бы неправильным утверждать, что во всех федерациях объем прав государственных образований настолько приблизился к объему прав обычной административно-территориальной единицы унитарного государства, что между ними стерлась всякая грань. Так, в Индии наряду с сильными централистическими тенденциями правовая форма федерации сохраняет ряд элементов децентрализации, что иногда приводит к ярко выраженным проявлениям национализма и сепаратизма. При наличии в Германии явных централистских тенденций там все же продолжает сохраняться ряд элементов децентрализации, что не дает оснований рассматривать ее земли в качестве обычных провинций унитарного государства. Это объясняется не только внешними факторами (влияние других государств), но и внутренними, оказывающими сдерживающее влияние на развитие централистских тенденций. К числу таких сдер-

живающих факторов можно отнести наличие довольно сильных партикуляристских тенденций, особенно в южных землях.

Наличие тенденций унитаризма во многих федерациях можно видеть в том, что увеличивается объем компетенции федеральных органов власти. В целях усиления своего влияния федеральные органы власти используют практику выдачи субъектам субсидий на определенных условиях из сумм федерального бюджета, осуществляя жесткий контроль за их использованием.

В федеративном устройстве Австрии можно выделить некоторые разноплановые тенденции. Австрия, образовавшаяся в результате распада Австро-Венгерской монархии и свержения династии Габсбургов, является довольно типичной федерацией. Элементы федерализма проявились в закреплении за землями известной законодательной и административной автономии. Земли приобрели право утверждать в пределах, установленных федеральной Конституцией, основы своей организации, право иметь свои конституции, свои законодательные органы (ландтаги) и свои правительства. По определенному кругу вопросов ландтагам было предоставлено право издавать свои законодательные акты. Кроме того, федеративный принцип проявился в особом порядке формирования второй палаты федерального парламента — союзный совет Австрии образуется из представителей, избираемых ландтагами каждой земли. Наряду с гражданством федерации, Конституцией устанавливается гражданство земель. Элементы унитаризма не так сильны, но все же они проявляются лишь в установлении права для федерации в определении компетенции земель, а также в установлении за федерацией довольно обширного списка прав и полномочий.

Нельзя не отметить некоторые унитаристские тенденции в Канаде. Так, Сенат — законодательный орган представительства провинций — формируется путем назначения членов Генерал-губернатором по рекомендации Премьер-министра, а не путем избрания членов населением или правительствами провинций и территорий. Генерал-губернатор располагает правом отмены любого акта законодательного органа провинции, в том числе и актов, относящихся к исключительной компетенции провинциального парламента. Высший орган федеральной исполнительной власти может воспрепятствовать законодательному органу провинций издавать законы по отнесенным к его компетенции во-

просам. Федеральная исполнительная власть может, таким образом, оказать существенное противодействие провинциям в осуществлении конкретных финансовых мероприятий, например, в повышении источников доходов или расходов. Это является существенным признаком централизации, притом, что Канада официально является федерацией. Интересно отметить, что в целом унитаристские тенденции не так сильны в Канаде и одновременно можно говорить о некоторой степени децентрализации. Это во многом связано с наличием прослойки французского населения в государстве<sup>119</sup>. Еще одной из особенностей, обуславливающих в целом децентрализованный характер канадской федерации, по мнению исследователя канадской федерации А.А. Мелкумова, является «разнообразие территориально-географических, климатических условий отдельных провинций, их отдаленность друг от друга. До сих пор не преодолены многие межпровинциальные торгово-экономические барьеры. Нередко создается ситуация, когда тем или иным канадским провинциям легче торговать со своим южным соседом, нежели друг с другом»<sup>120</sup>. Далее, анализируя взаимоотношения между властями федерального центра и провинций, автор совершенно верно отмечает: «в целом конституционное распределение властей между федеральным центром и провинциями предусматривает ситуацию, в которой два уровня правления в высшей степени взаимозависимы, но властная вертикаль значительно слабее, чем в унитарных государствах. В Канаде же эта вертикаль слабее, чем в ряде федеративных государств, например, в России. Можно сказать, что постоянный процесс консультаций и переговоров между федеральным правительством и правительствами провинций составляет стержневой элемент канадской политической системы»<sup>121</sup>.

Представляется вполне обоснованным стремление к идентификации переходных от унитаризма к федерализму форм территориально-политической организации государств. Применение

---

<sup>119</sup> Здесь, очевидно, уместно вспомнить уже стоящую на протяжении длительного периода проблему Квебека, когда франкоговорящая провинция Квебек пытается выйти из состава Канадской федерации и раздробить территориальную целостность государства.

<sup>120</sup> Мелкумов А.А. Канадский федерализм: теория и практика. — М. : Экономика, 1998. С. 182.

<sup>121</sup> Там же. 183.

терминологии типа «федерирование», вполне уместно, если в механизме государства происходит становление, а в Конституции той или иной страны — конституционное закрепление политико-правовых институтов и принципов, обеспечивающих долевое участие центра и регионов в управлении, взаимосвязанные права и обязанности между государством и входящими в его состав самоуправляющимися территориями.

Трансформация унитарного государства в федеративное в настоящее время является довольно редким случаем. Более того, основные тенденции все же выражаются в унитаризации территориального устройства. Множественность факторов, лежащих в основе организации федеративного государства, означает, что, видимо, не может быть какой-то единой модели идеального федеративного государства: его структура определяется условиями места и времени, характером многих отношений в обществе и государстве. Вместе с тем, это не означает, что не существует каких-то наиболее общих критериев, общих требований, предъявляемых к федеративному государству. Эти критерии имеют двоякий характер. Во-первых, это общечеловеческие ценности. Поскольку федерация — это государство, то к нему относятся те же требования, которые современное общество предъявляет к современному государству. Современное федеративное государство должно быть демократическим, светским, социальным. Вместе с тем, оно не должно утрачивать, а, напротив, должно осуществлять регулятивную функцию по отношению к общественным отношениям, к обществу, но эта функция должна исходить из принципов новых ценностей нашего времени.

Наряду с общечеловеческими ценностями современное федеративное государство должно удовлетворять и некоторым другим, специальным требованиям, вытекающим из его федеративной природы. К его числу можно отнести: комплексно-территориальный подход к определению структуры федерации; обоснованное разграничение предметов ведения федерации и ее субъектов; верховенство федеральной государственной власти и федерального права; равноправный конституционный статус субъектов федерации<sup>122</sup>, учет федерацией в своих действиях интересов ее субъектов

---

<sup>122</sup> Здесь могут быть некоторые отклонения, так как возможно и существование стабильной асимметричной федерации.

и такой же учет каждым из субъектов интересов федерации; существование института федерального принуждения, когда федерация может оказывать воздействие на субъекты, которые не желают подчиняться центру<sup>123</sup>; самостоятельность субъектов во внутренних делах и участие субъектов федерации в решении проблем федерации.

Требования соблюдения общечеловеческих ценностей, обращенные к федеративному государству, а также специфические черты реализуются в разных условиях. Свои условия действуют и в Российской Федерации. На основании вышеизложенного можно определиться со следующими выводами.

Соглашаясь с мнением авторов, которые признают лишь две формы государственного устройства — унитарную и федеративную, можно заметить и необходимость выделения формы, являющейся переходной от международно-правового образования, в том числе конфедерации, к федерации, то есть формы, в которой появляются определенные признаки единого государства.

Исследования реальных взаимоотношений центра и регионов в унитарных и федеративных государствах дают основания полагать, что необходимо признать существенные различия между такими понятиями как «унитарное» и «федеративное» государственное устройство, с одной стороны, и «унитаризм» и «федерализм» с другой, поскольку децентрализованное унитарное государство, в том числе имеющее в своем составе автономии может носить в себе явные признаки федерализма, и, наоборот, централизованные федерации, имеющие в своем составе автономии могут на практике функционировать на основе четко выраженного унитаризма.

Анализ основных тенденций, характерных для современных государств, дает основания для выделения трех противоположных направлений в их развитии: первую основную тенденцию характеризуют централизация, усиление черт унитаризма в федеративных государствах, вторую — децентрализация, приводящая в определенных случаях к распаду единого федеративного государства, созданию на его основе независимых государств, третью — преобра-

---

<sup>123</sup> Констатация нарушений федерацией законодательства, после которого возможно федеральное принуждение должна осуществляться судебными органами.

зование унитарных государств в федеративные, что может быть связано с международным влиянием, усилением сепаратизма в отдельных регионах и другими факторами. Наиболее перспективным является преобразование в федерации независимых государств с целью главным образом укрепления экономической и политической независимости.

Характер взаимоотношений государства и его составных частей определяет основные формы государственного устройства: унитарную и федеративную. Некоторые исследователи включают в этот перечень также конфедеративную форму, однако конфедерация не обладает признаками, характеризующими единое государство.

Федеративная форма государственного устройства требует особого подхода при обеспечении единства государства, при выравнивании властных полномочий по вертикали, при определении порядка разделения предметов ведения и полномочий между Федерацией и субъектами. Исследователи выделяют преимущества федеративной формы государственного устройства перед унитарной: большее влияние простых граждан на политику государства, усиление принципа разделения властей (в том числе разделение по вертикали), что обеспечивает дополнительную защищенность граждан. Однако многочисленные факторы, влияющие на форму государственного устройства, предопределяют разнообразие видов федерации, существовавших и существующих в современном мире. Сказанное относится и к России, в которой на разных этапах ее развития проявлялись существенные различия в федеративном государственном устройстве.

Анализируя фактическое положение в том или ином государстве, необходимо говорить о необходимости зафиксировать различие в понятиях, таких как «федеративное государственное устройство» и «федерализм», так же как и «унитарное государственное устройство» и «унитаризм», поскольку некоторые государства, по форме являющиеся унитарными, на практике обладают федеральными признаками, и наоборот, государства, в которых закреплено федеративное устройство, в действительности являются централизованными, с явными признаками унитаризма. Такой подход позволяет определять действительное положение центра и его составных частей, выявлять реальные взаимоотношения между органами государственной власти в центре и на местах, их фактические полномочия.

Несмотря на то, что федерация является достаточно эффективной формой демократического устройства государства, так как позволяет через более близкие к населению органы власти в субъектах, наделенных широкими полномочиями, полнее учитывать потребности населения, основная тенденция эволюции федерации характеризуется все большей централизацией. С другой стороны, отмечается еще одна тенденция, когда, ряд факторов национального характера в ряде стран приводят к преобразованию унитарных государств в федеративные.

Вместе с тем для многонациональных государств с большой территорией и непростой историей, какой является Российская Федерация на современном этапе федеративное государственное устройство является единственно возможным вариантом. Но задача состоит в том, чтобы создать наиболее эффективную модель федерации. Проблема реформирования государственного устройства России стояла уже давно. Современный этап реформ начался с принятием Конституции 1993 года, закрепившей федерализм и попытавшейся преодолеть формализм в федеративных отношениях. Россия стала фактической федерацией лишь с принятием Конституции 1993 года. Однако существующие в конституционных нормах правовые коллизии указывают на незавершенность конституционной модели федерации в России. Из всех проблем, касающихся выбора модели федеративного государственного устройства самыми сложными являются проблема разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами, а также определение круга исключительных полномочий, находящихся в ведении субъектов федерации.

Федерализм — это путь к согласию и справедливости. Опыт современных федераций показывает, что, несмотря на сложность и множественность проблем в таких государствах, построить модель стабильного федеративного государства возможно.

Научное издание

Серия «*Научная школа МГИМО(У)*»

**Кремянская** Елена Александровна

**ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ФЕДЕРАЛИЗМА:  
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

Монография

Согласно Федеральному закону РФ  
от 29.12.2010 г. № 436-ФЗ  
данная продукция маркировке не подлежит

Редактор *Ю.С. Айвазян*  
Художник *М.М. Петухова*  
Компьютерная верстка *Н.А. Федорова*

Подписано в печать 28.01.2015.  
Формат 60x84<sup>1</sup>/16 Усл. печ. л. 8,6.  
Тираж 100 экз. Заказ № 233

Издательство «МГИМО-Университет»  
119454, Москва, пр. Вернадского, 76

Отпечатано в отделе оперативной полиграфии  
и множительной техники МГИМО(У) МИД России  
119454, Москва, пр. Вернадского, 76