



Ст. н. с. СОИГСИ
Ф.Б. Мсоева

Конституция Российской Федерации и проблемы федерализма

Ф.Б. Мсоева

После распада Советского Союза политическая слабость РСФСР и экономический хаос создали благоприятную почву для процесса образования новых независимых государств из бывших автономных республик, что грозило привести к дезинтеграции России в целом.

Профессор И.А. Умнова отмечала: «Из крайне централизованного государства Россия грозила превратиться в конфедеративное образование, над которым неожиданно возник домоклов меч распада. Остро встала проблема нахождения компромиссного варианта федеративного устройства как средства восстановления стабильности и создания государства, приспособленного к новому этапу развития российского общества. При этом сложившаяся ситуация требовала новых форм государственных отношений не только с республиками, но и краями, областями, городами федерального значения, автономными образованиями» [1].

Выход из создавшегося положения был найден. 31 марта 1992 г. в условиях стихийного и разрушительного процесса политической и экономической децентрализации был подписан федеративный договор: Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации; Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга; Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации. Это был новый этап в развитии государственности России, попытка восстановить стабильность на основе договоренности с ее территориями.

Федеративный договор сыграл исключительно важную политическую роль, ибо положил начало тенденции постепенного уравнивания в правовом положении составных частей России. Он наряду с национально-

территориальными образованиями признал субъектами федерации края, области, города Москву и Санкт-Петербург, т.е. единицы, организованные не по национальному, а по территориальному принципу. Новый статус территорий, подписавших федеративный договор, оказался выше того положения, которое в унитарном государстве занимали административно-территориальные единицы. Тем не менее по федеративному договору края, области, города федерального значения и автономные образования по сравнению с республиками имеют более ограниченный правовой статус. В соответствии с ст. 3 первого договора, «республики (государства) в составе Российской Федерации обладают всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти переданы (отнесены) в ведение федеральных органов государственной власти Российской Федерации в соответствии с настоящим Договором» [2].

По ст. 3 второго Договора «все полномочия государственной власти, не отнесенные согласно статьям I и II настоящего Договора к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и к совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, осуществляются органами государственной власти краев, областей городов Москвы и Санкт-Петербурга самостоятельно в соответствии с конституцией Российской Федерации» [2, с. 77].

Полномочия автономных областей и автономных округов в данной сфере отличаются (ст. 3 третьего Договора); они «...определяются законами Российской Федерации об автономной области, отдельных автономных округах, принимаемыми Верховным Советом Российской Федерации по представлению соответствующих автономной области, автономных округов, другими правовыми актами Российской Федерации» [2, с. 91].

Федеративный договор – это документ, который был оформлен на федеральном уровне как компромисс различных политических сил центра и регионов, но он

даже формально не решил многие вопросы организации государства на принципах федерализма. Более того, он нарушил принцип равноправия, ибо каждая группа, подписавшая его, имела различные по объему правовые статусы, т.е. закладывалась система асимметричных отношений между субъектами Российской Федерации.

Известный исследователь С.Н.Чернов отмечал, что «в федеративном договоре заложен целый ряд принципиальных расхождений в объеме прав субъектов Федерации различного типа. Наиболее ярким является признание республик суверенными государствами. Таким образом, исходя из анализа текста Договора, можно сделать вывод о том, что Российская Федерация состоит из субъектов, являющихся суверенными, и субъектов, суверенными не являющихся, то есть разнотипность российских регионов подразумевает их конституционно-правовое неравенство» [3].

Необходимо отметить тот факт, что федеративное государство, основанное на национальном и территориальном принципе организации, стабильным может быть только в условиях конституционного равноправия всех субъектов. Тем не менее в основании договора был заложен компромисс, сущность которого состояла в том, что оформлялось перераспределение властных функций в пользу региональных образований, что позволило нейтрализовать процесс суверенизации внутри России и тем самым сохранить государственность. Как отмечал М. Пискотин, «федеративный договор сыграл поистине историческую роль, найдя форму сохранения государственного единства России в условиях нарастания сепаратистских настроений в ряде регионов страны» [4].

Таким образом, Договор закрепил разнотипность субъектов Федерации и, следовательно, ее асимметричность, сохранив сочетание территориального и этнического принципов. Федеративный договор не мог подменить принятую ранее конституцию страны, но позволил стабилизировать ситуацию и продолжать дальнейшее совершенствование федеративных отношений. По этому поводу Р.Г. Абдулатипов писал: «Федеративный договор не подменяет и не может подменить собой Конституцию. Речь идет о тщательной, без каких-либо купюр и инкорпораций их (договоров. – Ф.М.) содержания в ткань Конституции. Свое отражение Договор должен найти и в новой Конституции Российской Федерации» [5].

Институционализация новой системы горизонтальной и вертикальной организации государственной власти была осуществлена 12 декабря 1993 г. принятием новой Конституции РФ. Конституция исключила те крайние подходы к территориальной организации государства, которые искусственно культивировались отдельными политическими силами в стране. Как отмечала И.А.Умнова, «новая Конституция Российской Федера-

ции, принятая 12 декабря 1993 года, отразила то реальное соотношение сил, которое сложилось между Российской Федерацией и ее субъектами на момент принятия. Конституция Российской Федерации предложила формулу компромисса, сочетающую, с одной стороны, меры по укреплению единства и целостности Российской Федерации, а с другой – обеспечивающую дальнейшую децентрализацию и выравнивание в правах всех субъектов Российской Федерации» [6].

Одним из устоев конституционного строя современной России, фундаментальных принципов ее организации является федерализм. Провозглашая Россию федеративным государством, Конституция 1993 г. определяет ее федеративную модель.

Выделяются два типа федераций: конституционные и конституционно-договорные. Конституционные федерации создаются в результате принятия конституции. Конституционно-договорные основываются как на конституции, так и на предшествующем ее принятию договоре между субъектами федеративных отношений. В отечественной науке до сих пор возникают споры о природе российского федерализма. Наряду с признанием России как конституционно-договорной федерации существуют и другие подходы к вопросу об основах построения федеративной модели российского государства.

Некоторые авторы (Р.Г. Абдулатипов, И.П. Ильинский, Б.С. Крылов, Н.А. Михалева и др.) отрицают учредительный характер Федеративного договора и однозначно считают Россию конституционной федерацией [7, 8, 9]. Р.Г. Абдулатипов, например, отмечает: «Некоторые из-за Федеративного договора, а в последующем и из-за двусторонних договоров, склонны называть ее договорной. Но надо подчеркнуть, что все эти годы, несмотря на договорную практику, сохранялся конституционный характер федеративного устройства России, ибо все делалось на базе действующей Конституции. И все иное было нарушением Конституции, т.е. незаконно. Это важно подчеркнуть, ибо любой другой вариант для России неприемлем, по нашему мнению» [9]. И.П. Ильинский, Б.С. Крылов, Н.А. Михалева отмечали, что федеративный договор не учреждает нового государства, он закрепляет перераспределение предметов ведения и полномочий между органами Федерации и ее субъектов, а не наделяет Федерацию полномочиями по принципу делегирования их снизу вверх [10]. Б.С. Эбзеев и А.М. Карапетян также считают, что Россия – конституционное государство и не может быть и речи о ее конституционно-договорной или договорной природе [11].

Но есть сторонники другого подхода к вопросу о природе российского федерализма. Например, И.А. Умнова отмечает: «Анализ процессов формирования действующей конституционной модели российского федерализма дает основание полагать, что со-

временная Россия является конституционно-договорной федерацией. Закрепленная в Федеративном договоре система федеративных отношений затем оформилась в качестве конституционных положений в Конституции РФ – России в редакции 1992 года. Основная часть положений Федеративного договора была инкорпорирована и в Конституцию Российской Федерации 1993 года, которая, во-первых, определила Федеративный договор как источник правового регулирования федеративных отношений, а во-вторых, закрепила приоритет норм федеративной конституции над положениями Федеративного договора (ст. 4, 11, 15 главы 1 и абз. 4 ч. 1 Заключительных и переходных положений Конституции Российской Федерации). В соответствии со ст. 15 Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации [6, с. 78–79]. Ф.Х. Мухаметшин же утверждает: «Единственный путь сохранения Российской Федерации – это договорно-конституционное закрепление ее асимметричного построения» [12]. Под договорно-конституционной федерацией понимается федеративное государство, учрежденное договором и конституцией, где юридическое верховенство отдается договору. Некоторые субъекты Российской Федерации основывают свою правосубъектность на Федеративном договоре как первичном документе распределения государственной власти между Федерацией и ее субъектами. Например, ст. 8 Конституции Республики Саха (Якутия) устанавливает, что данная республика является субъектом Российской Федерации на основе Федеративного договора. Согласно ст. 1 Конституции Республики Тыва, данная республика свое вхождение в состав Российской Федерации признает на основе Федеративного договора и договорных отношений. Президент Татарстана М.Ш. Шаймиев после заключения 15 февраля 1994 г. Договора Российской Федерации и Республики Татарстан о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан указал на то, что Договор доминирует над Конституцией России и Конституцией Республики Татарстан, там, где положения конституций не совпадают с положениями Договора [13].

О договорно-конституционной природе современной Российской Федерации говорит и профессор В.Е. Чиркин. Договорными он называет такие федерации, которые возникают на основе соглашения, договора, учредительного пакта, заключенного между самостоятельными государствами (реже – между государственными или, иначе говоря, государстоподобными образованиями) [14]. Но, замечает он далее, «в Федеративном договоре речь идет о разграничении предметов ведения и полномочий не между федеративным

государством и государствами (республиками) и государственными образованиями в его составе, а между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации» [14, с. 14].

Многие ученые [15] подтверждают приоритет Конституции над Федеративным договором. Федеративный договор стал составной частью Конституции, так как это было предопределено политическими соображениями, поскольку Конституция – это не только юридический, но и политический документ. Теория же о договоре как основной правовой форме государственного устройства является основой разрушения федерации (примером могут служить Квебек в Канаде, Пенджаб в Пакистане, Бавария в Германии и т.д.).

Заключив договор и признавая его высшей правовой формой в урегулировании взаимоотношений с федеральным центром, субъекты Федерации рассматривают себя суверенными государствами, которые полномочны в любой момент расторгнуть его (договор) и выйти из состава союза. Такая система разделения властных полномочий разрушает целостность государства.

Таким образом, для Федерации как суверенного государства важно, чтобы положения договора включались в действующую конституцию. Признание договора как правовой формы регулирования федеративных отношений является особенностью конституционно-правового режима Федерации, например в соответствии с ч. 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Российской Конституцией, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий [16]. Это говорит о том, что предметом договора признаются вопросы разграничения предметов ведения и полномочий, а субъектами договоров являются органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Практика заключения договоров в Российской Федерации пошла по пути использования индивидуальных двусторонних договоров как формы разграничения предметов ведения и полномочий. Очевидно, главной причиной этого была политическая ситуация, сложившаяся в стране в начале 90-х гг. XX в. С этой точки зрения договор с Татарстаном, подписанный в феврале 1994 г., оценивался как единственное средство нормализации отношений Российской Федерации со своим «непокорным» субъектом. «Этот договор, – указывал М.Ш. Шаймиев, – внес стабильность в общество» [17]. Тем не менее, с юридической точки зрения и по новой конституции, преимущество отдается конституционным способам федеративной организации России.

Для понимания современных процессов федерализации России важное значение имеет выявление особенностей типа связей в системе разделения государственной власти Федерации и ее субъектов, а также каков уровень централизации государственной власти.

По характеру отношений, существующих в федеративном государстве, выделяются два типа федеративных связей: централизованные и нецентрализованные. Модель нецентрализованного федерализма представляет собой более высокий уровень федеральной демократии и применима лишь к государствам, которым присущи стабильность функционирования и согласованность между федеральной политикой и политикой регионов. В России, в условиях пока что нестабильности правовой системы, применить эту модель на современном этапе невозможно. В настоящее время в системе разделения государственной власти по вертикали ей больше всего подходит сочетание централизации и нецентрализации, то есть смешанный вариант.

Для России, где происходит формирование федеративных отношений нового типа, оптимальной моделью является кооперативный федерализм. Как отмечает И.А. Умнова: «Анализ российского федерализма дает основание говорить о переходном состоянии развития российского федерализма. Думается, что российская модель находится на стыке дуалистического и кооперативного федерализма, тянется к последнему типу» [18]. Далее она указывает, что «... документом, положившим реальное начало формированию нового типа федеративных отношений, которые можно считать основой формирования российской модели кооперативного федерализма, стал Федеративный договор. Внедрение в ткань федеративного устройства предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, в установлении форм их реализации через совместное законодательство и согласование деятельности, организация представительств субъектов Федерации в центральных органах и создание координационных и совещательных структур – все это было порождено Федеративным договором и свидетельствовало о начале развития в России собственного варианта кооперативного федерализма. Действующая Конституция Российской Федерации подтвердила выбор Россией модели кооперативного федерализма» [18, с. 87–88].

Таким образом, в российской действительности появилась тенденция развития кооперативного федерализма.

Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила принцип равноправия субъектов Федерации, определила их частями единого целого, что говорит о построении симметричной федерации. «Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации» (ст.5, ч.1); «Во взаимоотношениях с

федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны» (ст.5, ч.4); зафиксированные в ст.72 предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов российской Федерации «в равной мере распространяются на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа» (ст.72, ч.2); «Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти» (ст.73).

Но несмотря на позитивные черты современного российского федерализма, Конституция Российской Федерации все же сохранила элементы неразвитых качеств государственности. С точки зрения государственно-территориального структурирования Российская Федерация действительно является симметричной федерацией, так как ее территория полностью федерализована и охватывает территории всех субъектов федерации. В конституционном праве России в понятие «территория Российской Федерации» включается и «территория субъекта Российской Федерации».

Конституция Российской Федерации пытается оформить модель симметричной федерации, но она не учитывает естественную асимметрию субъектов Российской Федерации. А ведь они различаются по численности населения, по территории, по экономическому потенциалу и уровню развития.

Параллельно с принципом равноправия субъектов Федерации Конституция утверждает некоторые элементы асимметрии субъектов Федерации. Например, республика определяется как государство (ст.5, ч.1); невозможна практическая реализация принципа равенства статуса автономного округа и статуса той области (края), в которую он входит. Как отмечает М.В. Баглай, «...весьма трудно совместить принцип равноправия субъектов Федерации с тем, что одни из них являются государствами, а другие в лучшем случае только некими государственными образованиями. Возникает также ряд вопросов, является ли устав субъекта Федерации по своей юридической силе равноценным конституции, и если да, то почему они по-разному называются, если же нет, то можно ли говорить о равноправии?» [19].

Существование шести видов субъектов Российской Федерации (республики, края, области, города федерального значения, автономные области, автономные округа), которые различаются по конституционно-правовому статусу, конечно же, создает определенные трудности в системе государственного управления и в формировании стабильных федеративных отношений, что приводит к тому, что «на сегодняшний день Россия живет в условиях неустойчивого федерализма, без механизмов, позволяющих согласовать интересы Центра

и регионов. По существу, это очень шаткая, переходная форма государственности» [20].

К вопросу государственного устройства надо подходить комплексно. Одностороннего решения только в политической, экономической, юридической или этнической плоскости быть не может. Конституция Российской Федерации 1993 г. в определенной степени (несмотря на все противоречия) стала основой для дальнейшего развития федеративных отношений, закрепила новую модель федеративного устройства. Регионам России были предоставлены равные права с учетом разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами, закрепленные в ст. 71, 72, 73 Конституции Российской Федерации. А вот возможности реализации этих прав у разных субъектов остались разными. Поэтому конституционный принцип равноправия субъектов Российской Федерации предполагает, с одной стороны, правовое установление равенства их потенциальных возможностей обладания всеми правами, которые предусмотрены Конституцией Российской Федерации; с другой – возложение на каждого из них обязанностей для решения определенного минимума вопросов, подлежащих разрешению в соответствии с конституционными нормами только на региональном уровне. Проблема здесь заключается в том, что «страна проходит нелегкий путь становления федеративной государственности через многослойную федеративную систему, в условиях которой субъекты федерации при формальном равенстве оказались по многим параметрам своего фактического статуса различными» [21].

Таким образом равенство субъектов Российской Федерации – это равные стартовые условия для определения объемов государственно-властных полномочий, пределы и содержание которых ограничены Конституцией РФ.

В период системного кризиса выравнивать стартовые условия очень трудно, поэтому разрыв в социально-экономическом и финансовом положении пока еще существует. Отсюда можно сделать вывод, что реальная проблема Российской Федерации – в экономическом кризисе, в противоречиях модели бюджетного федерализма, утрате прежних рычагов правления государством, в неотлаженности новых механизмов воздействия, в концентрации у федерального центра слишком большого количества полномочий по предметам ведения и т.д.

Другими словами, коллизии, которые возникают между Центром и субъектами, порождены не федерализмом как формой государственного устройства, а несовершенством федеративных отношений. Для решения всех этих проблем необходимо проводить согласованную экономическую политику федерального центра и субъектов Федерации, разрабатывать такие программы, которые бы способствовали развитию экономических связей между регионами. В связи с этим внимание Центра прежде всего должно быть

сконцентрировано на решении следующих задач: а) разработка государственной политики социально-экономического развития страны и обоснованных подходов к экономическому выравниванию субъектов Федерации; б) создание механизма укрупнения субъектов Федерации до уровня самодостаточности; в) выработка единой методики регулирования межбюджетных отношений; г) определение функций органов государственного управления различных уровней и определение механизма участия субъекта Федерации в принятии решений на федеральном уровне.

Опыт современного российского федерализма доказывает, что он есть своеобразный политико-правовой и территориальный каркас демократии, так как федерализм основан на уважении и поддержке политического, культурного, национального плюрализма общества. М.Х. Фарукшин утверждает, что в силу специфики своего исторического, политического и социального развития Россия не подпадает под характеристику ни одного из существующих видов федерализма. Поэтому «наиболее оптимальным для нее было бы сочетание дуального федерализма и федерализма сотрудничества, сочетание, основанное на демократическом законодательном разграничении предметов ведения полномочий между федеральной властью и субъектом федерации» [22].

При всей своей противоречивости концепция и практика российского федерализма обладают значительным потенциалом конструктивизма и общественного консенсуса национально-государственных и административно-территориальных образований.

Проблема формирования консенсусной федеративной модели в многонациональном государстве, каким является Россия, связана с множеством теоретических и практико-политических сложностей. По этой причине процесс реформирования социально-политической системы и основных ее структурных элементов как на уровне федерации, так и в ее субъектах, отработка принципов взаимодействия между федеральным и региональными уровнями власти, создание рыночной экономики предполагает существование длительного переходного периода.

Накопленный опыт создания федеративной системы государственного устройства говорит о том, что специфической особенностью этого процесса является многонациональность, полиэтничность России и республик – субъектов федерации. Следствием этого является переплетение и взаимовлияние проблем национального на общедоинтересном и региональном уровнях, их взаимодействие как по вертикали властных отношений, так и по горизонтали. Анализ данной сложной проблемы показывает «неоправданность и бесперспективность попыток связать федерализм только с одним из принципов построения федерации: территориальным или национально-государственным. Федера-

лизм в России формируется попыткой сочетать и то, и другое» [23].

Таким образом, исходя из вышеизложенного, следует заметить, что сопоставление особенностей конституционной модели российского федерализма с общими чертами, которые были выявлены при оценке современных моделей федерализма, дает основание полагать, что российская модель в большей мере имеет переходный

характер, так как в ней сочетаются централизация и децентрализация, дуалистические и кооперативные начала. О том, что модель российского федерализма пока еще неустойчива, говорит также стремление найти компромисс между асимметрией и принципом равноправия субъектов Российской Федерации, между национальным и территориальными принципами построения Федерации.

Литература

1. Умнова И.А. Конституционные основы современного Российского федерализма. – М., 2000. С. 61.
2. Федеральное конституционное право России. Конституция РФ. – М., 1993. С. 67.
3. Чернов С.Н. Сравнительная характеристика конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации и Германии // Казанский федералист. 2004. №1. С. 50.
4. Российская Федерация. 1996. №14. С.15.
5. Федеративный договор. Документы. Комментарии. – М.; 1992. С. 6.
6. Ильинский И.П., Крылов Б.С., Михалева Н.А. Новое федеративное устройство России // Государство и право. 1992. №11. С. 33.
7. Михалева Н.А. Конституционные реформы в российских республиках // В кн.: Конституции республик в составе Российской Федерации. – М., 1995. С.10;
8. Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. – М.: 2000. С. 239.
9. Абдулатипов Р.Г. Федералогия. – СПб: 2004. С. 105 (серия «Учебное пособие»).
10. Крылов Б.С., Ильинский И.П., Михалева Н.А. Проблемы суверенитета в Российской Федерации. – М., 1994. С. 65.
11. Эбзеев Б.С., Карапетян А.М. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов // Государство и право. 1995. № 3. С. 8.
12. Мухаметшин Ф.Х. Российский федерализм: проблемы формирования отношений нового типа // Государство и право. 1994. №3. С. 55.
13. Литературная газета. 1994, 30 марта.
14. Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. С. 11.
15. Карапетян Н.М. Федеративное государство и правовой статус народов. – М.: 1997. С.110.; Столяров М.В. Федерализм и державность: российский вариант. – М., 2001. С. 93.
16. Конституция Российской Федерации. – М.: 1993. С.7.
17. Шаймиев М.Ш. Свой шаг мы сделали // Российская газета. 1995, 15 февраля.
18. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. С.87.
19. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – 4-е изд., изм. и доп. – М., 2004. С.119–120.
20. Ольшанский Д. Дезинтеграция: новые симптомы старой болезни // Pro et contra. 2000. Т.5. №1. С. 38.
21. Парламентская демократия и федерализм в России и Германии. Опыт совместного исследования российских и германских ученых. Москва-Мюнхен-Вюрцбург, 1999. С. 27.
22. Фарушкин М.Х. Современный федерализм: российский опыт. С. 40.
23. Парламентская демократия и федерализм в России и Германии... С. 28.

