

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Кафедра конституционного, административного и муниципального права

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
д.ю.н., профессор
А.А. Кондрашев

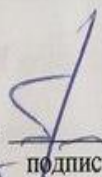
« 20 » июня 2017 г.

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

030501.65 «Юриспруденция»

Понятие и общая характеристика государственного устройства РФ.
Особенности российского варианта федеративного устройства.

Научный руководитель

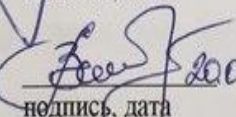

20.06.17
подпись, дата

к.ю.н., доцент

И.В. Тепляшин

должность, ученая степень инициалы, фамилия

Выпускник


20.06.17
подпись, дата

Р.О. Беломестных

инициалы, фамилия

Рецензент


20.06.17
подпись, дата

Начальник правового
отдела администрации

Емельяновского района О.Н. Гавриленко

должность, ученая степень инициалы, фамилия

Содержание

Введение	3
Глава 1. Российская модель федерализма на современном этапе развития ...	7
1.1. Общая характеристика федеративных отношений в России	7
1.2. Нормативные правовые основы российского федерализма	19
1.3. Принципы российского государственного устройства.....	22
Глава 2. Проблемы и перспективы развития российской модели федерализма	55
2.1. Особенности государственного устройства современной России	56
2.2. Порядок изменения статуса субъекта РФ	69
2.3. Порядок образования в составе РФ новых субъектов (на примере Пермского, Красноярского, Камчатского, Забайкальского краев и Иркутской области).....	77
2.4. Порядок вхождения в РФ новых субъектов (на примере республики Крым и города федерального значения Севастополь)	84
Заключение	90
Список использованных источников	96

Введение

В отечественной науке конституционного (государственного) права форма государственно-территориального устройства рассматривается как неотъемлемая часть формы современного государства. На протяжении последних двух столетий получили развитие две основные формы государственно-территориального устройства - унитарная и федеративная. Федеративная форма государственно-территориального устройства менее распространена среди государств мира. Из более чем двухсот государств лишь двадцать четыре являются федерациями, то есть государствами, в состав которых входят территориальные образования, обладающие определенной степенью государственно-правовой самостоятельности по отношению к совокупному государству.

Анализ проблем федеративного устройства и новых тенденций в его развитии имеет особое значение для России, где сегодня происходит реформирование федерализма. Очевидно, что необходим поиск реальных правовых и политических механизмов, отражающих объективную потребность общественного развития и способность всех структур власти реализовывать на практике федеративную модель в России, с развитием которой связываются надежды на демократизацию государства и общества, синхронизацию интересов федеральных и региональных уровней власти, повышение управляемости общественных процессов и укрепление правопорядка.

Актуальность темы исследования определяется также рядом особенностей современного российского федерализма, придающих ему уникальность, поскольку по многим критериям аналогов ему в международной практике не существует.

В настоящее время мало кто сомневается в том, что федеративное устройство России нуждается в радикальной реформе. И дело не в заложенных

в Конституции Российской Федерации¹ принципах, а в их частом нарушении со стороны субъектов РФ да и самими органами федеральной власти.

Проблемы межнациональных отношений, суверенитета и федеративного устройства России являются очень непростыми.

Вопросы, как же добиться полного равноправия всех субъектов Федерации, как сохранить целостность и единство России, не ущемляя права граждан независимо от национальной принадлежности, думается, волнуют всех россиян.

Каждая нация имеет право на сохранение самое себя, своих национальных особенностей: языка, национальной культуры, традиций, быта и т. д. Без этого невозможно свободное развитие наций и трудно рассчитывать на достижение и укрепление межнационального согласия, доверия и взаимопонимания, на межнациональный мир. Вместе с тем это право не может и не должно осуществляться за счет прав и интересов других наций.

Цель написания настоящей дипломной работы - исследование государственного устройства Российской Федерации, особенностей российского варианта федеративного устройства.

Для достижения поставленной цели необходимо решить ряд задач, в частности:

- дать общую характеристику федеративных отношений в России;
- рассмотреть нормативные правовые основы российского федерализма;
- рассмотреть принципы российского государственного устройства;
- рассмотреть проблемы и перспективы развития российской модели федерализма;
- рассмотреть особенности государственного устройства современной России;
- проанализировать порядок изменения статуса субъекта РФ;
- рассмотреть порядок вхождения в РФ новых субъектов (на примере

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

республики Крым и города федерального значения Севастополь).

Объектом настоящего дипломного исследования является государственное устройство Российской Федерации, особенности российского варианта федеративного устройства.

Предметом исследования являются нормы права, регулирующие государственное устройство Российской Федерации, особенности российского варианта федеративного устройства, а также судебная практика и научная литература посвященные данной теме.

Теоретическая основа исследования. Заметный вклад в развитие учения о федерализме вообще и вопроса о значении, содержании, условиях реализации принципов федерализма в частности внесли такие российские юристы и государствоведы, как С.А. Авакьян, К.В. Арановский, М.В. Баглай, Н.А. Богданова, Н.В. Витрук, Г.А. Гаджиев, В. А. Гессен, Е.З. Гриценко, А. А. Жилин, А.Н. Кокотов, Ф. Ф. Кокошкин, Н. М. Коркунов, Б.С. Крылов, А.А. Мишин, П.И. Савицкий, М.С. Саликов, В.Е. Чиркин, Б. Н. Чичерин, Г.Н. Чеботарев, С Ю. Эбзеев и др. Ряд работ упомянутых авторов в той или иной мере использовались в настоящем дипломном исследовании.

Методологическая основа исследования. В дипломной работе в процессе исследования поставленных проблем использованы общенаучные и частнонаучные методы познания - диалектический, материалистический, формально-юридический, формально-логический, конкретно-исторический, социологический, статистический.

Нормативную основу исследования составили Конституция РФ международные правовые акты, Федеративный договор и договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ. На региональном уровне исследовались конституции и уставы некоторых субъектов РФ, законодательные и иные акты органов

государственной власти. Кроме того, проведен анализ отдельных постановлений и определений Конституционного Суда РФ.

Теоретическое и практическое значение исследования. Содержащиеся в дипломной работе положения и выводы могут быть использованы в процессе разработки концепции реформирования российской федеративной государственности, совершенствования конституционно-правового механизма взаимоотношений РФ и ее субъектов, а также в деятельности федеральных и региональных органов государственной власти при разграничении их предметов ведения и полномочий. Материалы исследования могут найти применение в процессе преподавания учебных курсов «Конституционное право России», спецкурса «Конституционное (уставное) право субъектов федерации» и др.

Поставленные задачи обусловили структуру настоящей дипломной работы, она состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованных источников.

Первая глава, состоящая из трех параграфов, посвящена российской модели федерализма на современном этапе развития: в первом параграфе дана общая характеристика федеративных отношений в России; во втором – рассмотрены нормативные правовые основы российского федерализма; в третьей рассмотрены принципы российского государственного устройства.

Во второй главе, состоящей из четырех параграфов рассмотрены проблемы и перспективы развития российской модели федерализма, в первом параграфе исследованы особенности государственного устройства современной России; во втором параграфе рассмотрен порядок изменения статуса субъекта РФ; в третьем рассмотрен порядок образования в составе РФ новых субъектов (на примере Пермского, Красноярского, Камчатского, Забайкальского краев и Иркутской области); четвертый параграф посвящен порядку вхождения в РФ новых субъектов (на примере республики Крым и города федерального значения Севастополь).

В заключение дипломного исследования представлены выводы.

Глава 1. Российская модель федерализма на современном этапе развития

1.1. Общая характеристика федеративных отношений в России

Территория каждого государства делится на составные части, определяющие внутреннюю структуру государства, его территориальное устройство. В рамках территориального устройства государства складывается определенная система территориальных единиц, из которых состоит государство, система государственных связей между государством в целом и этими территориальными единицами, характер которых зависит от правового статуса как государства в целом, так и каждой из его территориальных единиц.²

Такого рода организацию территории государства принято называть формой государственного устройства.

С точки зрения государственного устройства, государство можно подразделить на унитарные (единые государственные образования); федерации (союзы относительно самостоятельных в правовом отношении государственных образований: союзных республик, автономных республик, штатов, земель и т.п.); конфедерации (государственно-правовые объединения, союзы суверенных государств).

Унитарное считается государство, не имеющее в своей внутренней территориальной структуре других государств, отличается полным политическим единством. Оно неделимо. Отдельные административно-территориальные единицы или области, отличающиеся известным своеобразием, не имеют своего собственного законодательства, своего особого судоустройства (правда, есть унитарные государства, имеющие в своем составе автономии: Италия, Испания, Китай и др.).

Каждая из составных частей единого государства обладает одинаковыми правами и представительством в органах государства. Достоинство унитарного государства заключается в том, что оно простое, располагает всей полнотой

² Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. - М.: Проспект, 2008. С. 276.

верховой власти.

В унитарном государстве все внешние межгосударственные отношения осуществляют центральные органы, которые официально представляют страну на международной арене. Монопольным правом налогообложения обладает государство, а не территория. Взимание местных налогов, как правило, допускается с санкции государства. Территории, в отличие от государства, не вправе по своему усмотрению устанавливать и взимать налоги. Унитарные государства бывают централизованными - Норвегия, Румыния, Швеция, Дания и т.п., и децентрализованными - Испания, Франция и др., в которых крупные регионы пользуются широкой автономией, самостоятельно решают переданные им в ведение центральными органами вопросы.³

Конфедерации представляют собой государственно-правовые объединения, сохраняющие независимое существование, союз суверенных государств. В отличие от федерации, конфедерации создаются для достижения определенных, ограниченных целей в пределах известного исторического периода. Суверенные государства, образовавшие конфедерацию, остаются субъектами международно-правового общения, имеющими собственное гражданство, системы органов власти, управления, правосудия. Они осуществляют власть самостоятельно, устанавливают собственную конституцию. Акты, принимаемые на уровне конфедерации, требуют своего одобрения высшими органами государственной власти государств, входящих в конфедерацию. Члены конфедерации имеют самостоятельные источники дохода, часть которого может выделяться в бюджет конфедерации.

Федерация (от лат. foederare - укреплять союзом) - 1) союз, объединение; 2) единое государство, являющееся объединением относительно самостоятельных субъектов федерации в виде государственных образований (республик), регионов, которым предоставляется политическая и

³ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. / Н.И. Матузов, А.В. Малько. - М.: Городец, 2009. С. 187.

экономическая самостоятельность; форма государственного устройства федеративного типа.⁴

Федерация - сложное союзное государство, части которого являются государственными образованиями и обладают в той или иной мере государственным суверенитетом и другими признаками государственности; в нем наряду с высшими федеральными органами и федеральным законодательством существуют высшие органы и законодательство субъектов федерации, как, например в Германии, Индии, Мексике, Канаде; федерации могут быть построены по территориальному (США) либо по национально-территориальному принципу (Россия).⁵

При данной форме государственного устройства образуются общие для всей федерации высшие органы власти и органы управления, причем сохраняются высшие органы власти и органы управления у каждого из государств - членов федерации. Последние могут иметь, кроме того, собственное законодательство, судебную, налоговую системы.⁶

Федерации строятся на основе распределения функций между ее субъектами и центром, зафиксированного в союзной Конституции, которая может быть изменена только с согласия субъектов федерации. При этом одна часть полномочий является исключительной компетенцией союзных органов; другая - субъектов федерации; третья - совместной компетенцией союза и его членов. В настоящее время в мире существует 26 федеративных государств. Они находятся в Европе (Австрия, Бельгия, Германия, Россия, Югославия, включающая теперь две республики - Сербию и Черногорию, Швейцария и созданная в 1995 г. сербско-хорватско-мусульманская федерация в Боснии); в Азии (Индия, Малайзия, Объединенные Арабские Эмираты, Пакистан); в

⁴ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский. - М.: ИНФРА-М, 2006. С. 308.

⁵ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. / Н.И. Матузов, А.В. Малько. - М.: Городец, 2009. С. 188.

⁶ Родионова О.В. Проблема детерминированности социальной функции формами государства / О.В. Родионова // Право и политика. 2006. № 11. С. 18.

Америке (Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Канада, Мексика, США, Сент-Китс и Невис); в Африке (Коморские острова, Нигерия, Танзания, Эфиопия); в Океании (Папуа-Новая Гвинея, Соединенные Штаты Микронезии); федерацией является Австралия. Некоторые элементы федерализма присущи Европейскому Союзу, объединяющему 15 стран Европы.

Федерация в основном объединяет субъектов с одинаковым правовым статусом. Но в определенных случаях возможна и асимметричная федерация, когда приходится считаться с объективной реальностью (например, когда субъекты федерации имеют принципиальные различия и их принудительное уравнивание может привести к обострению конфликтов и, следовательно, к сепаратизму, развалу федерации). К асимметричным федерациям западные ученые относят, например Бельгию, Испанию и, конечно, Россию. Асимметричность Российской Федерации закреплена отчасти в Конституции Российской Федерации, но, главным образом, в договорах между Российской Федерацией и ее субъектами.

Разделение компетенций между федеральной властью и субъектами федерации является труднейшей проблемой федеративного устройства. Субъекты федерации, как правило, обладают своей конституцией, органами государственной власти, гражданством. Федеральная власть совместно с властями субъектов федерации определяет федеральную компетенцию, компетенцию субъектов федерации и совместную компетенцию. Осуществление последней носит сложный характер, нередко порождая противоречия между властями федерации и ее субъектов.⁷

Федеративные государства юридически закрепляют добровольность объединения народов, но, как правило, не предусматривают права выхода того или иного субъекта федерации из союза.

Сегодня нередки споры об исторических корнях российского федерализма. Иной раз их усматривают уже в процессе объединения княжеств,

⁷ Кутафин О.Е. Конституционное право: учебник / О.Е. Кутафин. - М.: Инфра-М, 2008. С. 109.

земель, царств и ханств в далеких столетиях, когда складывалось государство Российское. Этот процесс шел разными путями, охватывая добровольные союзы и спасительные присоединения, но не исключая и завоевательные походы. Со временем Россия превратилась в государство, спаянное воедино не только общностью исторического пути народов, но и общими интересами - экономическими, социальными, культурными, политическими. Однако Россия - и это хотелось бы подчеркнуть - создавалась и развивалась как централизованное унитарное государство. Чем более крепла царская власть, тем четче идеи единой и неделимой России принимали государственные формы.

Федерализм в официальных кругах царской России никогда не поддерживался и не признавался. Разумеется, система управления страной не могла не отражать особенности положения ряда регионов. Эта система отнюдь не была столь примитивной, как ее не раз изображали в недалеком прошлом. Элементы автономии можно было найти в Финляндии и в Польше. Наместник царя на Кавказе по положению был в своем регионе выше российских министров и имел право не допускать исполнения их решений в своем регионе.

Известный российский правовед профессор Н. М. Коркунов писал уже в канун первой мировой войны: «Россия могла быть только единым государством. Она никогда не образовывала и не образует ни федерации, ни унии». И это было сказано не случайно. Основные законы царской России провозглашали, что во всем ее пространстве власть принадлежала государю. В верховном управлении его власть действовала непосредственно, а «в делах же управления подчиненного», как говорилось в то время, определенная степень власти могла вверяться государем местам и лицам, действовавшим, однако, его именем и по его повелению.⁸

Федерализм вначале не признавался и большевистской партией.

⁸ Чихладзе Л.Т. Специфика регионального управления в Российской империи / Л.Т. Чихладзе // Административное и муниципальное право. 2008. № 6. С. 21.

Считалось, что он ослабляет необходимое единство экономических связей и вообще является негодным типом для одного государства. В принципе партия выдвигала лозунги самоопределения наций, входящих в состав государства, но не шла дальше требований широкого областного самоуправления, особенно для местностей, отличавшихся национальным составом населения. Предпочтение явно отдавалось крупному централизованному государству.

Основываясь на приведенных определениях федеративного государственного устройства и учитывая всю его неоднородность в различных странах, можно, тем не менее, выделить наиболее общие черты, характерные для большинства из них:

- территория федерации состоит из территорий ее отдельных субъектов: штатов, кантонов, земель, республик и т.п.;
- верховная законодательная, исполнительная и судебная власть принадлежит федеральным государственным органам. Компетенция между федерацией и ее субъектами разграничивается союзной (федеральной) конституцией;
- субъекты федерации обладают правом принятия собственной конституции, имеют свои высшие законодательные, исполнительные и судебные органы;
- существует единое союзное гражданство и гражданство федеральных единиц;
- основная общегосударственная деятельность осуществляется союзными государственными органами, которые официально представляют федерацию в межгосударственных отношениях (США, ФРГ, Бразилия, Индия и др.).

В зависимости от признаков построения федераций их можно подразделить на:

- территориальные (союзное государство);
- национальные (союз государств);
- территориально-национальные.

Основное различие между территориальными и национальными федерациями состоит в различной степени суверенности их субъектов.

На сегодняшний день много стран являются федерациями, сложившимися в силу различных исторических условий и социально-политических причин.

Главным вопросом любой федерации является разграничение компетенции между союзом и субъектами федерации. От решения этого вопроса зависит юридическое положение государственных образований и характер тех отношений, которые складываются между федерацией и ее членами.

Как правило, эти отношения в самом основном определяются конституцией федерации или федеративными договорами. Поэтому в федерации реализуется либо конституционный, либо договорно-конституционный принцип.

Практика федеративных государств показывает, что вопрос полномочий федеральных и местных органов решается на основе трех принципов:

- принцип исключительной компетенции федерации, т.е. определения предметов ведения, по которым только она может принимать решения, издавать нормативные акты. Все остальные вопросы, не вошедшие в предмет ведения федерации, представляют собой предмет ведения (компетенции) субъектов федерации;
- принцип совместной компетенции, т.е. установления одного и того же перечня предметов ведения, как федерации, так и субъектов федерации. При совместной компетенции федеральные органы государственной власти по согласованию с органами власти субъектов федерации решают те вопросы, которые входят в предмет их ведения. Инициатива может исходить как от федеральных органов, так и от субъектов федерации. Процедура совместной компетенции может иметь разные формы, которые, как правило, устанавливаются в конституции и иных законах;

- принцип трех сфер полномочий предполагает установление федеральных полномочий, штатных, республиканских, земельных, кантональных и полномочий, отнесенных к совместной компетенции субъекта федерации и самой федерации.⁹

Следует обратить внимание, что в практике некоторых федеративных государств (например, России) появился и такой способ распределения компетенции между союзным государством и входящими в него субъектами федерации, как взаимное делегирование полномочий.

Это делегирование как бы снимает вопрос о жесткой подчиненности субъекта федерации центру, свидетельствует о добровольности распределения компетенции. Формула о делегировании полномочий сопровождается появлением в практике федерализма понятия и статуса ассоциированного члена, т.е. субъекты федерации, отличающегося по своему статусу от других субъектов федерации, прежде всего большей самостоятельностью, добровольной делегированностью полномочий, а не их централизованным распределением.

Казалось бы, унитарное, единое, централизованное государство наилучшим образом противостоит сепаратистским устремлениям, однако многолетние конфликты в Ольстере (Великобритания), у басков (Испания), у тамиллов (Цейлон) и другие примеры совсем не редких исключений их правила. Высказываются мнения в пользу демократического, то есть «смягченного», унитарного государственного устройства, где вся власть сосредоточена в основном в руках центрального правительства, а регионам представлена некоторая автономия, пределы которой определяются договором между регионом и центром.

Федерализм нельзя сводить к простому географическому делению страны (особенно многонациональной) на территориальные единицы с вертикальной

⁹ Цисар Л.А. Федеративное государство: особенности, основные характеристики / Л.А. Цисар // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 12. С. 19.

подчиненностью и полной зависимостью от политического центра. Необходимо помнить, что само понятие федерализма возникло с потребностью устройства государства в такой форме, которая, обеспечивая единство и согласованное функционирование крупного государства как целостной организации политической власти, допускает существование и развитие в его пределах структурных единиц, выступающих, в свою очередь, как относительно самостоятельные государства или государственные образования. Федеративное государственное устройство не будет достаточно стабильным, если отдельные субъекты в силу своего этнического состава имеют различные взаимоотношения с центральным правительством. В федеративном государстве локальные конфликты, возникшие в отдельных регионах, подрывают позиции центрального правительства в принципе слабее, чем в унитарном государстве, где региональные столкновения вынуждены становиться объектом внимания центра. Федеративное устройство позволяет субъектам федерации искать решения на месте и лишь в случае неудачи привлекать к решению федеративное правительство.

Необходимо также иметь в виду, что в состав многих федеративных государств (США, Австралия, Бразилия, Индия, Канада, Венесуэла и др.) помимо государственных входят административные и автономные образования, правовой статус которых весьма различен. Такие территориальные образования хотя и входят в состав государства, но не рассматриваются как часть системы, образующей федерацию. Они принадлежат федерации, находятся в ее составе, однако не имеют равного статуса с субъектами федерации и не являются ими. Поэтому для их обозначения используется термин «несубъекты федерации» (В.Е. Чиркин). Определяющим, системообразующим элементом любой федерации являются именно ее субъекты, поэтому юридически федерация

определяется (и отличается от унитарной формы) «через субъекты», их отношения между собой и с федерацией в целом¹⁰.

Россия является самым крупным по территории государством (охватывает почти все климатические пояса), в котором проживает огромное количество различных национальностей, народностей, этносов, т.е. в Российской Федерации существуют все предпосылки для создания федеративного государства, функционирующего исходя из национальных, культурных традиций проживающего в ней населения, а также географических особенностей ее обширной территории. Таким образом, Россия должна быть федерацией, действующей на основе конституционных принципов, чтобы учитывать особенности ее территорий и населения. Для этого необходимо серьезное реформирование сложившихся в настоящее время федеративных отношений.

Известно, что договора об образовании Российской Федерации никогда не существовало. В основу ее учреждения был положен не договор ее субъектов (как, например, в 1922 г. при образовании СССР его конституционной основой явился Договор об образовании Союза ССР), а акт высших органов государственной власти Российской Республики - Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятая III Всероссийским съездом Советов 25 января 1918 г.

По мнению ряда авторов, такой договор отсутствует и ныне. Высказываемые мнения о том, что Федеративный договор от 31 марта 1992 г.¹¹ явился правовой основой для характеристики Российской Федерации как федерации конституционно-договорной, не имеют под собой ни конституционной, ни исторической, ни объективной основы. Прежде всего, сам

¹⁰ Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование); отв. ред. Б.Н. Топорнин. - М.: Норма, 2001. С. 72.

¹¹ О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации: Федеративный договор от 31.03.1992 // СПС КонсультантПлюс: законодательство.

Федеративный договор есть совокупность трех договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти трех типов ее субъектов (Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации - за исключением Республики Татарстан и Чеченской Республики; Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов федерального значения Российской Федерации¹²; Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации¹³, а также два протокола к первому и второму из перечисленных договоров, один из которых (ко второму договору) рассматривается как неотъемлемая часть Федеративного договора. В этих документах констатируется, что все субъекты признают свою ответственность за сохранение исторически сложившегося государственного единства народов Российской Федерации и целостности ее территории. Ни республики, ни другие субъекты не являлись учредителями и не образовывали Федерацию.

Необходимо отметить, что до подписания 31 марта 1992 г. Федеративного договора РСФСР не была федеративным государством в общепризнанном смысле этого слова. Автономные республики, автономные области и автономные округа не были решающим фактором, определяющим федеративный характер страны. Края и области, в которых проживало более

¹² О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации: Федеративный договор от 31.03.1992 // СПС КонсультантПлюс.

¹³ О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации: Федеративный договор от 31.03.1992 // СПС КонсультантПлюс.

80% населения, субъектами Федерации не признавались - они оставались административно-территориальными единицами, и ни о каком разграничении предметов ведения и полномочий между ними и центром в советских конституциях не говорилось.¹⁴

Таким образом, федерация - это форма государственного устройства, являющаяся объединением относительно самостоятельных субъектов федерации в виде государственно-подобных образований, регионов, которым предоставляется политическая, экономическая и частично правовая самостоятельность.

¹⁴ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность / С.А. Авакьян. - М.: Сашко, 2000. С. 97.

1.2. Нормативные правовые основы российского федерализма

Юридические основы российской модели федерализма заложены Конституцией Российской Федерации 1993 г.

Следуя традиционной для отечественного конституционного законодателя логике, Конституция выделяет особую главу (гл. 3), посвященную вопросам федеративного устройства Российской Федерации и особенностям взаимоотношения общефедеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации.¹⁵

Федерализм закреплен в ст. 5 Конституции РФ как одна из основ конституционного строя России. Конституционный смысл понятия «федерализм» отражен в преамбуле Конституции Российской Федерации, в ст. 1, 4, 5, 11, 65, 68 и др. Конституционный строй, отражая сущностные признаки государственности, есть тот юридический каркас, без которого не может существовать правовое государство. Принцип федерализма - это не просто один из принципов государственно-территориального устройства. Федерализм - это конституционная основа исторически сложившегося государственного единства народов Российской Федерации, на что специально указывает преамбула Конституции, в которой выражено добровольное желание всех наций, народов, субъектов Российской Федерации, т.е. всего многонационального народа России, сохранить «исторически сложившееся государственное единство». Он выступает как юридическая гарантия целостности территории России, составляющих ее республик и территорий.

Конституция, закрепляя федерализм, одновременно устанавливает, как, на каких принципах устроена Российская Федерация. Российская Федерация учреждена Конституцией и потому носит конституционный характер.

¹⁵ Бутенко А.В. К вопросу о современной модели российского федерализма / А.В. Бутенко // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 25.

Российская Федерация является лидером среди федераций мира по количеству субъектов в своем составе. На момент принятия Конституции РФ 1993 г. их насчитывалось 89. В настоящее время в связи с проводимой федеративной реформой количество субъектов Федерации уменьшилось до 85. Для сравнения: среди зарубежных федераций наибольшим числом субъектов (50 штатов) обладают США, а среднее число субъектов среди крупнейших федераций составляет от 15 до 20¹⁶.

Конституционное право закрепляет принципы организации государственных органов, определяет место органов государственной власти в механизме государства, основы их взаимоотношений, наиболее общие вопросы компетенции органов государственной власти, основные права и обязанности граждан, которые практически реализуются в сфере деятельности государственных органов. Конституционным правом регулируются и общественные отношения, складывающиеся в процессе деятельности органов исполнительной власти. Все это свидетельствует о том, что ряд вопросов практики государственного управления охватывается одновременно конституционным и административным правом. При этом нормы конституционного права закрепляют общие, единые для всех государственных органов демократические принципы их организации и деятельности и, соответственно, регулируют отношения в этой сфере.¹⁷

Подлежат устранению отдельные неточности или даже противоречия, заложенные в действующей Конституции РФ. Так, ст. 71 Конституции РФ в пункте «м» закрепляет исключительное право РФ по вопросам безопасности государства. Соответственно меры по обеспечению безопасности страны должно принимать Правительство РФ. Логика здесь простая: если обеспечение государственной безопасности - исключительное право РФ, то и кадровые

¹⁶ Коломейцева Т.А. Проблемы укрупнения субъектов Российской Федерации / Т.А. Коломейцева // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 42.

¹⁷ Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение; под ред. Л.Л. Попова. - М.: Норма, 2011. С. 78.

вопросы должно решать Правительство РФ. Однако эту очевидную логику «подрывает» п. «л» ст. 72 Конституции РФ, относя к «совместному ведению РФ и субъектов РФ кадры судебных и правоохранительных органов». Подобное непродуманное отношение авторов Основного Закона РФ к построению конституционных норм, касающихся такого кардинального вопроса, как обеспечение государственной безопасности, создало определенные трудности в их надлежащей детализации в федеральных законах, непосредственно регулирующих управление в данной сфере. Это противоречие еще более усугубляется в результате неоднозначного толкования субъектами РФ характера такого государственного образования, как Российская Федерация, и своего места в нем¹⁸. В итоге в ряде субъектов РФ были приняты законы о безопасности, что явилось прямым нарушением Конституции РФ и Федерального закона «Об органах федеральной службы безопасности Российской Федерации», не допускающих их двойного подчинения и двойной законности - "калужской и казанской". И на сегодняшний день в Конституциях республик Бурятия, Тыва, Марий Эл, Мордовия и некоторых других имеются положения, воспроизводящие п. «л» ст. 72 Конституции РФ о совместном ведении кадров судебных и правоохранительных органов, т.е. «подводный камень» так и остался. При определенных обстоятельствах эти положения могут быть использованы националистической частью элиты субъектов РФ.

А.П. Семитко предлагает внести поправки в Конституцию РФ и вообще отказаться от федерализма, что сегодня больше бы соответствовало отношениям в данной сфере.¹⁹

¹⁸ Порошкина Ю.О. Правовой сепаратизм регионов как угроза национальной безопасности Российской Федерации: Автореферат кандидатской диссертации / Ю.О. Порошкина. - М.: Академия госслужбы при Президенте РФ, 2000. С. 74.

¹⁹ Семитко А.П. Идея федерализма в России: прошлое и настоящее / А.П. Семитко // Российский юридический журнал. 2013. № 1. С. 20.

1.3. Принципы российского государственного устройства

Под конституционными принципами федеративного устройства следует понимать выраженные в Конституции общие основополагающие начала, определяющие модель и природу федеративного устройства государства, характер разделения государственной власти между федерацией и ее субъектами, основы разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации.

Принципы, закрепленные в Конституции, обладают признаком нормативности, что обусловлено тем, что они аккумулируют наиболее важные социально значимые явления и процессы материальной и духовной жизни общества, действуют в качестве исходных. правовых эталонов, которыми необходимо руководствоваться субъектам в своей деятельности.

В основе федерализма как формы государственно-территориального устройства лежат исходные базовые положения - конституционные принципы, которые выступают сущностными и содержательными характеристиками федеративного государства. Они определяют природу федерации, ее состав, структуру, особенности взаимодействия федерального и регионального уровней государственной власти, модель разграничения предметов ведения между федерацией и ее субъектами.

Принципы федерализма, составляющие фундамент государственно-территориального устройства любой федерации, указывают на степень политической и экономической свободы личности, демократизма в соответствующем государстве, основные тенденции его развития. Одновременно с этим применительно к Российской Федерации конституционно-правовое исследование принципов современного российского федерализма позволяет, с одной стороны, определить своеобразие государственно-территориального устройства России, ее индивидуальность и

неповторимость, а с другой стороны, сопоставить принципы федерализма друг с другом в целях выявления рациональных элементов федеративного устройства, использование которых в России может способствовать совершенствованию государственно-территориального устройства.

В российской конституционно-правовой теории и практике нет единого понятия и системного перечня принципов российского федерализма.

По мнению О.В. Лукьяновской в систему принципов федеративного устройства входят две группы принципов: 1) принципы, обеспечивающие единство и суверенность Российской Федерации (общие конституционные принципы, служащие основой для других принципов, в которых конкретизируется их положение) - принцип государственного суверенитета Российской Федерации, принцип единства системы государственной власти Российской Федерации; 2) принципы, гарантирующие федеративную природу российского государства (собственно конституционные принципы федерализма) - принцип равноправия субъектов Российской Федерации, принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, принцип равноправия народов, принцип самоопределения народов.²⁰

В.Ф. Калина выделяет следующие исходные принципы федерализма;

- отсутствие реального суверенитета (есть только его признаки) у субъектов федерации и отсутствие права на одностороннее изменение статуса субъекта федерации;

- разграничение на конституционном и договорном уровнях предметов ведения между федерацией и ее субъектами и возможностей их изменения;

- верховенство федерального законодательства над законодательством субъектов федерации;

²⁰ Лукьяновская О.В. Конституционные принципы федеративного устройства российского государства / О.В. Лукьяновская. - Волгоград: Волгоградская академия государственной службы. С. 98.

- единство экономической и социальной системы, свободное передвижение людей, товаров, услуг в пределах всей федерации;
- равноправие субъектов федерации;
- территориальный подход к строительству федерации;
- принцип системности, в котором важнейшую роль играет необходимость сохранения государственной целостности (единая форма государственного правления, политического и государственного режима). Сохранение или разрушение системных связей с субъектами федерации напрямую связано с вопросами обеспечения безопасности такого государства (экономической, политической, военной, экологической, геополитической и т.п.).²¹

По мнению А.В. Мелехина основными принципами федерализма являются:

- добровольность и равноправие субъектов, образующих единое государство;
- установление их единого конституционного статуса;
- суверенитет федерального государства и суверенность субъектов федерации;
- общность территории и гражданства;
- единая армия, денежная, налоговая и таможенная системы;
- единое правовое пространство, верховенство федеральной конституции и законов на всей территории государства;
- разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации.²²

По мнению Р.В. Знаменщикова анализ концепции федеративного устройства России позволяет выявить определенный круг принципов построения и функционирования РФ, включая принципы равноправия и

²¹ Калина В.Ф. Федерализм: понятие и конституционные принципы / В.Ф. Калина // Юриспруденция. 2002. № 1. С. 216.

²² Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник / А.В. Мелехин // СПС КонсультантПлюс. 2009.

самоопределения народов; добровольности объединения территориальных образований России (республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов) в федерацию на основе конституции; смешанный территориальный и национально-территориальный характер построения федеративного государства; признания государственного суверенитета РФ; равноправия субъектов РФ; единства системы государственной власти в РФ; единства правового и экономического пространства; разграничения предметов ведения между РФ и субъектами РФ.²³

Базовым и одновременно системообразующим принципом российского федерализма выступает принцип разграничения предметов ведения между РФ и ее субъектами. От него произволен принцип разграничения предметов ведения (сфер общественных отношений) и полномочий (системы прав и обязанностей) между федеральными органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов федерации. В них отражается концепция разделения власти между федерацией и ее составными частями (субъектами).²⁴

По мнению Г.С. Кириенко к основным принципам федерализма относятся: построение Российской Федерации по национальному и территориальному принципам, государственной целостности Российской Федерации; равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации; равенства статусов субъектов Российской Федерации; разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации; единства системы государственной власти в Российской Федерации. Все указанные принципы, будучи в той или иной степени закрепленными в ст. 4, 5, 8, 10, 11, 12 Конституции РФ, получили свое воплощение в российском законодательстве. В свою очередь, противоречия и сложности стали возникать в процессе их реализации.²⁵

²³ Знаменщиков Р.В. Принципы федерализма в России и Германии (сравнительное конституционно-правовое исследование) / Р.В. Знаменщиков. Дис. ... канд. юрид. наук. - Тюмень, 2003. С. 97.

²⁴ Знаменщиков Р.В. Принципы федерализма в России и Германии (сравнительное конституционно-правовое исследование) / Р.В. Знаменщиков. Дис. ... канд. юрид. наук. - Тюмень, 2003. С. 98.

²⁵ Кириенко Г.С. Некоторые проблемы реализации принципов российского федерализма: теория и практика / Г.С. Кириенко // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 46.

Попыткой законодательно закрепить исчерпывающий перечень принципов федерализма был проект Федерального закона № 96700167-2 «О принципах федерализма в России»²⁶. Однако данный законопроект так и не был принят. Вместе с тем основные положения указанного законопроекта получили свое развитие в судебной практике и науке конституционного права России.²⁷

По нашему мнению, основными принципами федеративного устройства России являются:

- 1) принцип государственной целостности;
- 2) принцип единства системы государственной власти;
- 3) принцип разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов;
- 4) принцип равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации.
- 5) принцип равноправия субъектов Российской Федерации;
- 6) принцип суверенитета Российской Федерации.

Рассмотрим их.

1. Государственная целостность РФ. В ч. 3 ст. 5 Конституции РФ сформулированы принципы федеративного устройства России, конкретизируемые в главе третьей Конституции. На первом месте среди принципов федеративного устройства Российской Федерации конституционно признается государственная целостность Федерации. Этот принцип отражает историческую преемственность геополитического развития Российского государства, вытекает из суверенитета Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории.

Государственная целостность - одна из основ конституционного строя РФ. Она закреплена в ст. 4 (ч. 3), 5 (ч. 3), 8, 65, 67 (ч. 1), 71 (п. «б»)

²⁶ О принципах федерализма в России: Проект Федерального закона № 96700167-2 // СПС КонсультантПлюс.

²⁷ Кириенко Г.С. Некоторые проблемы реализации принципов российского федерализма: теория и практика / Г.С. Кириенко // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 46.

Конституции Российской Федерации. Государственная целостность - важное условие равного правового статуса всех граждан независимо от места их проживания, одна из гарантий их конституционных прав и свобод.

Целостность государства обеспечивается Российской Федерацией, но это обязанность, осуществляемая «сверху» - всем государством в целом. Это обязанность всего государства перед своим народом, наделившим его частью своей суверенной власти. А в контексте ст. 5 обязанность обеспечения государственной целостности возлагается на субъекты Федерации. Они не должны совершать действия, подрывающие государственную целостность России: издавать законы и иные нормативные правовые акты, противоречащие Конституции РФ и федеральным законам, подрывать экономическую мощь и независимость России в целом, обязаны содействовать социально-экономическому и политическому ее укреплению и развитию. Обеспечение государственной целостности предполагает запрет сепаратизма, сепаратистских тенденций в развитии экономической и социальной сфер.

Разумеется, в основе существования любого демократического государства лежит добровольное согласие и подчинение. Та или иная территория входит в состав федеративного государства на правах субъекта, поскольку пребывание в этом статусе для нее с экономической, политической и социальной точек зрения более комфортно, чем существование ввне - в качестве полностью самостоятельной территории. При этом любое федеративное государство вынуждено соблюдать баланс самостоятельности и подчинения во взаимоотношениях центральной власти и субъектов Федерации. Однако это не означает, что центральная власть не вправе применить санкции против собственного субъекта, не желающего жить в мире и согласии с остальными. Поскольку Конституция 1993 г. относится к числу либеральных, перечень этих санкций прямо в ней не указан. Однако признаки возможности осуществления федерального вмешательства все же могут быть выведены аналитическим путем. К тому же отдельные формы этого вмешательства в виде досрочного роспуска законодательного (представительного) органа

государственной власти субъекта Российской Федерации и отказ, который действовал до 2012 года, от прямого избрания главы субъекта избирателями были введены редакцией от 11 декабря 2004 г. Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²⁸.

Применительно к формированию правотворческой компетенции региональных органов власти принцип государственной и территориальной целостности носит ограничивающий характер и направлен на установление определенных пределов правотворческой деятельности в субъектах Федерации. Прежде всего, это связано с ограничением попыток неоправданно широко толковать такое понятие, как «право на самоопределение». Так, Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН от 24 октября 1970 г.²⁹, совершенно справедливо установила, что осуществление права на самоопределение не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения народов.

Вместе с тем нельзя рассматривать в качестве нарушения принципа государственной и территориальной целостности Российской Федерации правотворческую деятельность ее субъектов, направленную на совершенствование субъектного состава Российской Федерации (объединение двух и более граничащих между собой субъектов Российской Федерации). Модернизация субъектного состава Российской Федерации вызвана

²⁸ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 01.05.2017) СЗ РФ. 2017. № 18. Ст. 2675.

²⁹ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (принята 24.10.1970 Резолюцией 2625 (XXV) на 1883-ем пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1.- М.: БЕК, 1996. С. 2 - 8.

потребностями времени и своей целью имеет не ослабление, а наоборот, укрепление целостности России.³⁰ «Увеличение масштабов и экономического потенциала субъектов Федерации без сущностного изменения ситуации в области государственного единства и территориальной целостности может вызвать серьезные проблемы в решении указанных вопросов»³¹.

2) Единство системы государственной власти. Органы государственной власти РФ и субъектов РФ образуют единую систему государственной власти. Полномочия федеральных органов государственной власти распространяются на всю территорию РФ. Система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации законодательной и исполнительной власти в субъектах РФ.

Государственная целостность Российской Федерации тесно связана с другим принципом ее федеративного устройства - единством системы государственной власти. Это означает, что власть Федерации распространяется на всю ее территорию, обеспечивает тесное функционирование всего государственного механизма разных уровней. Источником государственной власти является многонациональный народ России, а в масштабе субъекта - совокупность его населения. Каждый субъект Федерации обладает полнотой государственной власти за исключением пределов ведения самой Федерации, а также сферы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Субъектам Федерации предоставлено право самостоятельно устанавливать свою систему органов государственной власти. Единственным критерий при этом - соответствие основам конституционного строя Российской Федерации.

В тоже время федеративное устройство Российской Федерации основано на разграничении предметов ведения и полномочий между органами

³⁰ Липатов Э.Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества; под ред. В.В. Володина. - Саратов: Саратовский университет, 2009. С. 77.

³¹ Чертков А.Н. Возможности совершенствования субъектного состава Российской Федерации: правовые аспекты /А.Н. Чертков // Журнал российского права. 2005. № 11. С. 32.

государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Это разграничение основано на Конституции, Федеральном и иных договорах о разграничении предметов ведения и полномочий (ст. 11, 71, 72, 73, 76, 78 Конституции РФ).

Помимо этого, в современном государстве, основанном на принципе разделения властей, формируются как минимум три самостоятельные ветви государственной власти: законодательная, исполнительная и судебная. Каждая из них имеет свою специфику, как по содержанию деятельности, так и по порядку формирования. Органы законодательной власти всех уровней избираются населением соответствующей территории (всей страны или ее субъекта); исполнительной власти, поскольку образуют единую систему, - назначаются уполномоченными органами государственной власти; судебной власти - назначаются на должность главой государства для обеспечения большей их независимости от иных ветвей государственной власти. Однако, несмотря на различие функций, основной целью деятельности всех ветвей государственной власти является обеспечение и защита прав, свобод и законных интересов человека и гражданина. В этом смысле все перечисленные ветви государственной власти образуют единую систему органов. И Россия не составляет исключение.³²

Однако федеративное государство - сложно устроенное образование. Одна из сложностей состоит в том, что федеральные органы власти преимущественно избираются всем населением страны, а субъекты как государствовподобные образования обладают значительной самостоятельностью в вопросах формирования собственных органов государственной власти. При этом их население и политическая элита при формировании этих органов руководствуются собственными, в ряде случаев - местными, интересами, не всегда совпадающими с интересами государства в целом.³³

³² Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный); под ред. Ю.А. Дмитриева. - М.: Юстицинформ, 2007. С. 343.

³³ Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный); под ред. Ю.А. Дмитриева. - М.: Юстицинформ, 2007. С. 344.

3) Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и её субъектов. Разграничение предметов ведения и полномочий осуществляется Конституцией РФ, Федеративным договором, иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Одним из наиболее сложных вопросов в организации государственной власти федеративного государства является оптимальное разграничение полномочий между центральной и региональной властями. Как показывает зарубежный опыт, различные государства используют разные способы деления этих полномочий, основанные на собственных национально-исторических традициях, но и в этом случае время от времени наступает необходимость их пересмотра в связи с изменившимися политическими, экономическими или иными реалиями. Россия в момент принятия Конституции 1993 г. оказалась именно в такой ситуации. Широкомасштабная реформа федеративных отношений потребовала пересмотра отношений между центром и регионами не только по форме, но и по существу.

Конституция 1993 г. впервые наряду с традиционным понятием «полномочия» использует новый для российского конституционного права термин «предметы ведения». Это более широкое понятие, означающее, на по мнению Ю.В. Дмитриевой, перечень вопросов и направлений деятельности, относящихся к исключительному решению соответствующим уровнем публичной власти. Таким образом, Конституция определяет в ст. 71 ту группу вопросов, которые решает исключительно федеральная власть, по остаточному принципу определяется круг вопросов, решаемых самостоятельно каждым субъектом Российской Федерации, и наибольшую группу составляют те вопросы, которые центральная и региональные власти решают совместно.³⁴

Однако следует отметить, что в отличие, скажем, от ФРГ, где эти вопросы решаются в порядке конкуренции, российская Конституция сохраняет в этой

³⁴ Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный); под ред. Ю.А. Дмитриева. - М.: Юстицинформ, 2007. С. 344.

части принцип исключительности за каждым уровнем государственной власти. Иными словами, применяется принцип последовательности: сначала федеральная власть издает свой закон, а затем субъект Федерации дополняет его собственным, не противоречащим федеральному, нормативно-правовым актом.

Конституция РФ определяет:

А) перечень вопросов ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ), которые полномочны решать только федеральные органы государственной власти, обладая для этого соответствующими правами и обязанностями;

Б) предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72, ч. 1 Конституции РФ). Причем правовые акты последних должны соответствовать федеральным законам по этим вопросам. Иными словами, полномочия РФ и субъектов РФ тоже разграничены (по вопросам, не входящим в первую группу) федеральными законами уже в рамках предметов совместного ведения;

В) Конституция РФ закрепляет полноту власти субъектов федерации по вопросам, находящимся вне ведения РФ (т.е. первой группы предметов ведения) и вне пределов полномочий федерации по второй группе вопросов - предметам совместного ведения.

Таким образом, оставшейся компетенцией обладают субъекты федерации. Этот «остаток» федеральной Конституцией не ограничивается и не конкретизируется в полной мере.

В пределах своей компетенции и федерация, и субъекты федерации принимают правовые акты, решают вопросы государственной и общественной жизни. По предметам ведения Российской Федерации (первая группа вопросов) принимаются федеральные законы, имеющие прямое действие на всей ее территории. По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (вторая группа вопросов) издаются федеральные законы, в

соответствии с которыми субъекты федерации принимают уже свои законы и иные нормативные акты.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, регулирующим первые две группы вопросов. В случае же противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон. Однако при противоречии между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта федерации, принятым по вопросам, находящимся вне ведения Российской Федерации и ее совместного с субъектами ведения, действует нормативный правовой акт субъекта федерации. Таким образом, предметы ведения, полномочия самой федерации и ее субъектов строго разграничены, и эти границы не должны ими нарушаться.

Споры о компетенции между государственными органами Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов разрешаются Конституционным Судом РФ. Он же разрешает дела о конституционности федеральных законов, нормативных актов Президента, Правительства РФ, палат Федерального Собрания, а также нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и ее совместному с субъектами ведению.³⁵

Последнее означает, что нормативные акты субъектов, изданные вне этих двух групп вопросов, не рассматриваются с точки зрения их соответствия Конституции РФ Конституционным Судом РФ, так как они вне пределов компетенции федерации.

Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти осуществляется не только Конституцией, но и Федеративным договором (который посвящен именно этому) и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Эти договоры не должны противоречить

³⁵ Иванова В.И. Основы конституционного права Российской Федерации / В.И. Иванов. - М.: Норма, 2008. С. 82.

Конституции РФ, а в случае их несоответствия ей, действуют конституционные нормы.

В целях укрепления вертикали власти и конкретизации некоторых положений Конституции по вопросу единства системы органов государственной власти предлагается принять ряд федеральных законов, которые бы послужили основой для построения более эффективных отношений между различными органами государственной власти федерации и ее субъектов.³⁶

По мнению К.А. Ишекова, принцип разделения властей неразрывно связаны с идеей правового государства. Однако по вопросу соотношения правового государства и разделения властей в позициях юристов-теоретиков и конституционалистов есть разночтения.³⁷ Теоретики, характеризуя правовое государство, называют принцип разделения властей либо в числе его признаков³⁸, либо среди способов и средств, обеспечивающих связывание политической власти посредством права³⁹. Конституционалисты, рассматривая этот конституционный принцип, также расходятся во мнениях. Некоторые исследователи упоминают о разделении властей, раскрывая содержание демократизма как основы конституционного строя⁴⁰. Другие рассматривают разделение властей в главе, посвященной основам организации государственной власти и местного самоуправления, справедливо причисляя этот принцип к основам конституционного строя⁴¹.

³⁶ Лукьяновская О.В. Конституционные принципы федеративного устройства российского государства / О.В. Лукьяновская. - Волгоград: Волгоградская академия государственной службы, 2005. С. 36.

³⁷ Ишеков К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации; под ред. П.П. Сергуна. - Саратов: ГОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации», 2010. С. 75.

³⁸ Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: учебник / М.Н. Марченко. - М.: Контакт, 2006. С. 291; Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов / А.Б. Венгеров. - М.: Юрист, 1998. С. 615.

³⁹ Теория государства и права: Курс лекций; под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. - М.: Норма, 2008. С. 254 - 255.

⁴⁰ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. - М.: Проспект, 2008. С. 85.

⁴¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации; под ред. М.В. Баглай. - М.: Городец, 2005. С. 124 - 133.

В тоже время, как уже неоднократно отмечалось в литературе конституционный принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерации и органами государственной власти субъектов не имеет под собой серьезной научной проработки. Предметы ведения в Конституции сформулированы не совсем удачно - они не разграничены по характеру оказываемого воздействия на сферы правового регулирования и сферы государственного управления, в которых осуществляются полномочия органов государственной власти. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти по вертикали должно регламентироваться четкими правовыми рамками. Устранить имеющиеся пробелы в законодательном регулировании по разграничению предметов ведения и полномочий позволит принятие эффективного и четко сформулированного законодательства по данному вопросу.

Ст. 71 Конституции РФ «в ведении Российской Федерации находятся» включает перечень конкретных предметов ведения Российской Федерации как сфер общественных отношений, регулирование которых отнесено Конституцией Российской Федерации исключительно к компетенции Российской Федерации. Все указанные предметы ведения закреплены непосредственно за федеративным государством, составляют существенный элемент статуса Российской Федерации. Установлен так называемый закрытый перечень (от п. «а» до п. «т») предметов ведения Российской Федерации.

Процесс разграничения полномочий нельзя считать завершенным или раз и навсегда данным. Появляются новые сферы отношений, которые нуждаются в дополнительном разграничении, требуется уточнение сложившегося разграничения полномочий между органами власти федерального и регионального уровней. Но даже при всей скрупулезности работы по разграничению полномочий в рамках предметов совместного ведения все

предусмотреть практически невозможно. В связи с этим возникает вопрос: а столь ли уж необходимо принятие все новых и новых законов в целях разграничения предметов совместного ведения и насколько такие бесконечные переделы являются перспективными для эффективного развития федерализма в России?⁴²

По-видимому, следует согласиться с тем, что идея совместного ведения, установленная в Конституции РФ, означает не «делить общее дело», а «делать общее дело», что предполагает скорее сотрудничество, нежели размежевание. Представляется, что идею разграничения полномочий по предметам совместного ведения нельзя абсолютизировать, делать из нее мерило ценности федерализма. Кроме того, чтобы обеспечить продуктивную динамику развития законодательства, иногда необходимо шире использовать возможности опережающего регулирования со стороны субъектов РФ.⁴³

Переориентация с допустимости на признание целесообразности и поощрение возможности субъектам проявлять активность в их опережающем регулировании вполне укладывается в рамки существующей конституционной модели. Это подтверждается и решениями Конституционного Суда РФ, который указывает, что Конституция РФ не препятствует ее субъектам до издания федеральных законов осуществлять собственное правовое регулирование по предметам их совместного ведения и что принятый в опережающем порядке акт субъекта РФ после издания федерального закона должен быть приведен в соответствие с ним⁴⁴. На это же указывают и нормы Федерального закона № 184-ФЗ, в частности ст. 3.⁴⁵

⁴² Андриченко Л.В., Юртаева Е.А. Конституционные основы российского федерализма / Л.В. Андриченко, Е.А. Юртаева // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 6.

⁴³ Городилов А.А., Губин Ю.И., Соколов А.Н. Федерализм в России - состояние, проблемы, перспективы развития / А.А. Городилов, Ю.И. Губин, А.Н. Соколов. - Калининград, 2010. С. 69.

⁴⁴ По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы: Постановление КС РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П // СПС КонсультантПлюс.

⁴⁵ Андриченко Л.В., Юртаева Е.А. Конституционные основы российского федерализма / Л.В. Андриченко, Е.А. Юртаева // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 6.

Еще один вариант заложенных в Конституции РФ (ст. 78) возможностей для совершенствования отношений в сфере разграничения полномочий - развитие соглашений в системе исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов. В настоящее время такие соглашения практикуются только отдельными органами исполнительной власти (МЧС России, Минздрав России и др.). Интенсификацию заключения таких соглашений в определенной мере сдерживает установление Федерального закона № 184-ФЗ, согласно ст. 26.8 которого «соглашения заключаются в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации». Доказать, что те или иные полномочия не могут относиться ко всем субъектам РФ, иногда довольно трудно, поэтому легче вообще отказаться от заключения соглашений, даже когда они представляются выгодными для обеих сторон.⁴⁶

Между тем такой подход являлся оправданным в ситуации, когда требовалось усилить роль закона в разграничении полномочий, поскольку именно он позволял укрепить ослабленные федеративные связи в 1990 - начале 2000-х гг. При условии повышения ответственности федеральных органов исполнительной власти за осуществление надлежащего контроля за реализацией федеральных полномочий, в том числе переданных субъектам РФ на основе соглашений, такой способ регулирования порядка реализации полномочий мог бы стать дополнительным эффективным инструментом. Если в основу заключения соглашений будут не только положены, как сейчас, фактические диспропорции социально-экономического развития, не позволяющие в равной мере передать отдельные полномочия всем субъектам РФ, но и станет учитываться заинтересованность в выполнении некоторых федеральных полномочий самих субъектов на своей территории, то и в этом

⁴⁶ Андриченко Л.В., Юртаева Е.А. Конституционные основы российского федерализма / Л.В. Андриченко, Е.А. Юртаева // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 6.

случае не следует предполагать угрозу массового распространения соглашений. Кроме того, это станет свидетельством усиления доверия к органам власти субъектов РФ со стороны федеральных властей и не скажется отрицательно на направленном усилении государственности, осуществляемом сейчас в нашей стране, которое, заметим, должно идти другим путем и в других рамках.⁴⁷

Законодательные органы субъектов вместо того, чтобы более детально регулировать отдельные вопросы с учетом местных особенностей, вынуждены иногда механически копировать нормы федерального законодательства, что нельзя признать правильным. Поэтому необходим поиск действенных правовых путей и механизмов, которые позволили бы сохранять справедливый баланс интересов Российской Федерации и ее субъектов в осуществлении правотворчества по предметам совместного ведения.⁴⁸

4) Равноправие и самоопределение народов. Формами самоопределения народов являются субъекты РФ, образованные по национально-территориальному принципу - республики в составе РФ и автономные округа, а также национально-культурные автономии. Российская Федерация гарантирует всем её народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития, а также права коренных малочисленных народов.⁴⁹

Мировой опыт свидетельствует, что в некоторых случаях федеративная форма государственного устройства может быть обусловлена многонациональным составом населения и служит государственно-правовой формой, помогающей разрешать национальный вопрос (например, бывшие СССР, Чехословакия).

⁴⁷ Андриченко Л.В., Юртаева Е.А. Конституционные основы российского федерализма / Л.В. Андриченко, Е.А. Юртаева // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 7.

⁴⁸ Андриченко Л.В., Юртаева Е.А. Конституционные основы российского федерализма / Л.В. Андриченко, Е.А. Юртаева // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 7.

⁴⁹ Толстых В.Л. Прямое действие Конституции / В.Л. Толстых // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 4. С. 59.

Однако многие федерации построены не по национальному принципу (например, США, Швейцария, Германия). Российская Федерация (а также бывший СССР) рассматривались как государственно-правовые формы разрешения национального вопроса, как федерации, построенные по национально-территориальному принципу.

Многочисленные национальные государства и национально-государственные образования в Российской Федерации рассматривались как разнообразные формы национальной государственности, как формы осуществления права наций на самоопределение, воплощения суверенитета наций.

В настоящее время РФ включает субъекты федерации, образованные по национальному (национально-территориальному) принципу (республики, автономная область, автономные округа) и по территориальному (края, области, города федерального значения Москва, Санкт-Петербург и Севастополь). При этом население республик, автономных образований имеет многонациональный характер; в краях, областях, двух крупнейших российских городах также живут представители многих наций и народностей (хотя в них, в основном, сосредоточено русское население). В современном федеративном устройстве России получает развитие территориальный (региональный) принцип. Указанные два принципа организации субъектов федерации (национально-территориальный и территориальный) - также существенные характеристики федеративного устройства России.

Равноправие народов проявляется в равных правах на национальное развитие, развитие национальной культуры, языка, на пользование им. Государство гарантирует всем народам нашей страны право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Оно гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина, независимо от расы, национальности, языка. Каждый человек имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка обучения, воспитания, творчества. Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории

остается русский язык, но республики вправе устанавливать свои государственные языки. Они употребляются наряду с русским языком в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик.⁵⁰

Для осуществления принципа равноправия применительно к малочисленным народам, большое значение имеет то, что согласно Конституции Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ.

Субъекты федерации равноправны в отношениях между собой и с федеральным центром, но в то же время могут иметь дополнительные права, если это связано с дополнительными функциями и обязанностями, что не должно повлечь за собой неравноправие субъектов. Принцип многообразия форм федеративных связей должен быть четко закреплен в законодательстве.⁵¹

На территории России ныне проживает более 140 народов. Независимо от их численности, уровня социально-экономического, культурного развития, все народы в равной мере обладают правовыми возможностями участвовать в осуществлении власти всего многонационального народа России, имеют право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Конституция обеспечивает возможность каждому независимо от его национальности пользоваться всеми правами и свободами. Особо гарантируются права различных национальных меньшинств, этнических групп, коренных малочисленных народов (ст. 69, п. «в» ст. 71, п. «б» ст. 72 Конституции РФ). Российское отраслевое законодательство в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации учитывает основополагающие международно-правовые нормы, содержащие гарантии защиты прав национальных меньшинств (Конвенция МОТ № 169 «О коренных народах и

⁵⁰ Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма / И.А. Умнова. - М.: Юнити-Дана, 2007. С. 218

⁵¹ Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник / А.В. Мелехин // СПС КонсультантПлюс. 2009.

народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах» от 26 июня 1989 г.⁵²; Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, принятая Комиссией по правам человека ООН в 1992 г.⁵³; Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств, принятая Советом Европы 1 февраля 1995 г.⁵⁴), оговаривая льготные условия этих народов при пользовании природными ресурсами, землепользовании и т.д.⁵⁵

В соответствии со своей Конституцией Российская Федерация устанавливает федеральным законом общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти республик, как и других субъектов Российской Федерации. Такой Федеральный закон - «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» - был принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 22 сентября 1999 г. и подписан Президентом Российской Федерации 6 октября 1999 г.

Ч. 3 ст. 66 Конституции РФ предусматривается возможность принятия федерального закона об автономной области и о каждом автономном округе. Но такой закон может быть принят только по усмотрению самого субъекта Федерации, точнее - по представлению его законодательного и представительного органа. Пока ни автономная область, ни один из автономных округов с таким представлением не выступили, поэтому возможность принятия закона до настоящего времени не реализована.

⁵² О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах: Конвенция № 169 Международной организации труда (принята в г. Женеве 27.06.1989 на 76-ой сессии Генеральной конференции МОТ) // СПС КонсультантПлюс: международные акты.

⁵³ Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (принята 18.12.1992 Резолюцией 47/135 на 92-ом пленарном заседании 47-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Действующее международное право. Т. 2.- М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 90 - 94.

⁵⁴ Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (заключена в г. Страсбурге 01.02.1995) // СЗ РФ. 1999. № 11. Ст. 1256.

⁵⁵ О животном мире: Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. 2016. № 27. Ст. 4160; О недрах: Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. 2016. № 27. Ст. 4212.

Принятие закона об автономной области или автономном округе не исключает реализации ими права иметь свой устав, которым определяется их статус, организация органов законодательной и исполнительной власти и др.

Специфика статуса автономных округов заключается в том, что все они, за исключением Чукотского автономного округа, который непосредственно входит в состав Российской Федерации, включены в состав края или области. Несмотря на это, автономный округ не утрачивает государственно-правовых атрибутов статуса самостоятельного субъекта Федерации. Это подтвердил и Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 11 мая 1993 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности Закона Российской Федерации от 17 июня 1992 года «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации»⁵⁶, в котором констатировалось, что нахождение автономного округа в крае или области, равно как и выход из них, не влияют на его конституционно-правовой статус, а также на национально-государственное устройство и состав Российской Федерации. По мнению Конституционного Суда, нахождение автономного округа в крае или области не означает поглощения его территории, являющейся составной частью территории Российской Федерации. В соответствии с этим отношения между краем, областью и входящим в их состав автономным округом по идее должны строиться на партнерской, равноправной основе, поскольку автономный округ не соподчиняется с краем, областью. Такие отношения могут быть урегулированы федеральным законом и договором между органами государственной власти округа и органами государственной власти края или области.

И все же вхождение автономных округов в состав края и области не может не породить особых отношений между этими субъектами Российской

⁵⁶ По делу о проверке конституционности Закона Российской Федерации от 17 июня 1992 года «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда РФ от 11.05.1993 № 9-П // СЗ РФ. 1993. № 28. Ст. 1083.

Федерации. Такие отношения должны быть отражены прежде всего в их учредительных документах - уставах.

Что касается права наций на самоопределение, то оно закреплено в современном международном праве, в официальных актах Российской Федерации. Самоопределение наций может осуществляться в различных национально-государственных и национально-культурных формах. Способами реализации права наций на самоопределение могут быть: создание суверенного, независимого государства, свободное присоединение к независимому государству, объединение с другим государством, установление любого другого политического статуса. Таким образом, суверенитет нации может проявляться в создании разных форм государственности, но не всегда - суверенного государства; она может изменить форму своего государственного существования, жить в многонациональном государстве.⁵⁷

Право наций на самоопределение не предполагает, что во всех случаях оно произойдет в виде независимого государства. Современное международное право, признавая право наций на самоопределение, требует, однако, соблюдения территориальной целостности независимых государств. Зарубежные конституции так же, как и Конституция Российской Федерации, не предусматривают право на отделение, выход из состава федераций, обеспечивая их территориальную целостность, не допуская расчленения независимых государств.

Формами самоопределения многих народов, народностей выступают республики, автономные образования в составе Российской Федерации - субъекты, организованные на основе национально-территориального принципа. Все народы, народности, этнические группы могут осуществлять право на самоопределение в области культуры, образования, развивая национальную культуру, свои языки, организуя обучение на них.⁵⁸

⁵⁷ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай. - М.: Юрист, 2009. С. 104.

⁵⁸ Кутафин О.Е. Конституционное право: учебник / О.Е. Кутафин. - М.: Инфра-М, 2008. С. 112.

Народы, народности, проживающие в России, в том числе самый большой по численности - русский народ, исторически самоопределились в одном крупном многонациональном федеративном государстве - Российской Федерации. Не случайно в преамбуле Основного Закона РФ, закрепляющего статус России как цельного федеративного государства (его многонациональный характер, устройство, состав), подчеркивается, что Конституция принимается исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов. Таким образом. Российская Федерация - это государственная форма самоопределения всего многонационального народа России и, вместе с тем, всех входящих в него народов, народностей.

5) Равноправие субъектов РФ (принцип симметричной федерации).

Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты РФ между собой равноправны. Субъекты РФ имеют равную компетенцию (круг предметов ведения и полномочий), хотя есть и небольшие различия (например, в праве установления государственного языка), равное представительство в Совете Федерации, на равных основаниях заключают договоры и соглашения с Российской Федерацией и другими её субъектами.

«Под симметричными федерациями понимаются федеративные государства, состоящие из юридически равных образований - субъектов федерации. Асимметричные федерации допускают неравенство субъектов между собой, наличие разнотипных с точки зрения их юридического статуса субъектов, наличие особых административных территорий, не являющихся частями каких-либо субъектов (общефедеральные территории)»⁵⁹.

Однако большинство современных федеративных государств - это симметричные федерации с элементами асимметрии. В таких государствах субъекты федерации признаются однородными по природе и статусу (например, США, Германия), но на конституционном уровне допускаются

⁵⁹ Бутенко А.В. К вопросу о современной модели российского федерализма / А.В. Бутенко // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 26.

определенные исключения из правил, которые затрагивают лишь отдельные элементы правового статуса данных субъектов.

И.А. Умнова отмечает, что принцип равноправия субъектов Федерации, закрепленный в Конституции РФ 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 с точки зрения правосубъектности⁶⁰.

Закрепляя принцип равноправия субъектов, Конституция России устанавливает юридическую возможность приобретать и реализовывать права, которые закреплены как на конституционном уровне, так и на уровне текущего законодательства. Категория равноправия в конституционном праве, по сути, выступает синонимом правоспособности. Принцип равноправия предполагает равные условия функционирования субъектов Федерации.⁶¹

Поэтому нельзя согласиться с мнением профессора И.А. Умновой. В частности, в качестве признаков неравноправия данный автор называет: особый статус республик, определяемых Конституцией РФ в качестве государств; способы принятия конституций республик и уставов иных субъектов различны; республики имеют право устанавливать свои языки; неравенство при определении актов субъектов Федерации как объектов контроля за соответствием Конституции РФ и федеральным законам и пр. Между тем названные нормы Конституции РФ не свидетельствуют о неравноправии субъектов, а служат лишь для идентификации особенностей отдельных субъектов, сложившихся исторически.⁶²

Конституция РФ в этом плане характеризует только идентификационные признаки, позволяющие отличать одну группу субъектов от другой. Эти

⁶⁰ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма / И.А. Умнова. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 1997. С. 27.

⁶¹ Бутенко А.В. К вопросу о современной модели российского федерализма / А.В. Бутенко // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 26.

⁶² Бутенко А.В. К вопросу о современной модели российского федерализма / А.В. Бутенко // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 27.

признаки не свидетельствуют о неравноправии субъектов. Равноправие как конституционный принцип должно проявляться в отношениях субъектов Федерации с центральной властью, в разграничении предметов ведения и полномочий, в равном представительстве субъектов Федерации в Совете Федерации.

Однако, несмотря на юридическое равноправие субъектов Федерации, фактически Российская Федерация представляет собой асимметричную федерацию. В научной литературе отмечается, что «многие из субъектов РФ не имеют потенциала, отвечающего статусу государственного образования. В качестве субъекта Федерации следует рассматривать только экономически самодостаточный регион, способный обеспечить потребности населения, содержать государственный аппарат и отвечать по обязательствам за счет собственных ресурсов. Сегодня значительная часть регионов не отвечает данным требованиям. В связи с этим вполне приемлемым вариантом дальнейшего продвижения России по пути создания стабильного и эффективного федеративного государства является оптимизация субъектного состава Федерации, в частности, за счет укрупнения ряда субъектов Федерации, т.е. сокращения их числа, объединения нескольких существующих субъектов»⁶³.

Исходя из этого, равноправие субъектов Федерации можно рассматривать в трех плоскостях: правовой, политической и экономической.

Как отмечает А.В. Бутенко, выбор Федерации политики в отношении того или иного субъекта Федерации носит подчас субъективный характер. Например, если говорить об экономической составляющей, то в 2010 г. Республика Ингушетия получила федеральные дотации, субсидии и субвенции из расчета 15,25 тыс. руб. на душу населения в год. Показатель Чеченской Республики - 13 тыс. руб., Дагестана - 11 тыс. руб. В то же время жителям

⁶³ Коломейцева Т.А. Проблемы укрупнения субъектов Российской Федерации / Т.А. Коломейцева // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 42.

небогатой Белгородской области от щедрот Центра перепало только 958 руб. на душу в год, Вологодской области - 1572 руб., Свердловской - 997 руб., Калужской - 1066 руб.⁶⁴.

По мнению А.В. Бутенко основой федерации в России должен стать не национально-территориальный, а экономико-территориальный принцип в образовании субъектов Федерации, что позволит обеспечить не только экономическую самодостаточность субъектов Федерации, но и развитие экономического потенциала государства. Однако не стоит забывать, что излишнее укрупнение субъектов Федерации может привести к усилению сепаратизма и в конечном счете к неконтролируемому желанию отдельных субъектов Федерации осуществить выход из состава России.⁶⁵

б) Принцип суверенитета Российской Федерации. Под суверенитетом понимается присущее государству свойство, качество верховенства внутри страны, независимость и самостоятельность государства в отношениях с иными странами при определении и осуществлении своей внутренней и внешней политики. Государственный суверенитет в силу единственного своего носителя - российского народа - един. Конституция Российской Федерации исходит из признания единства и неделимости государственного суверенитета, его полной принадлежности Российской Федерации в целом, однако, провозглашая республики в составе Российской Федерации государствами, тем самым создает двусмысленность толкования вопроса о принадлежности и делимости суверенитета, поскольку в Конституции России суверенитет республик не обозначен, но и не отрицается. В одном государстве не может быть несколько государственных суверенитетов. Многонациональные федерации строятся на принципах верховенства федерации и разграничения компетенции между нею и ее субъектами. Поэтому республики - субъекты Российской Федерации -

⁶⁴ Бутенко А.В. К вопросу о современной модели российского федерализма / А.В. Бутенко // Конституционное и муниципальное право. 2012. №10. С. 27.

⁶⁵ Бутенко А.В. К вопросу о современной модели российского федерализма / А.В. Бутенко // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 27.

являются несuverенными государственными образованиями. Необходимо в Конституции четко сформулировать норму, определяющую принадлежность суверенитета только Российской Федерации, что предотвратит желание субъектов Федерации (республик) претендовать на суверенность государственной власти.

Суверенитет как конституционное понятие весьма слабо поддается формализации. Можно, разумеется, искать его онтологическую сущность, но очевидно, что оно не является чисто «техническим» понятием для юридической науки, а имеет четкую практическую направленность для целей организации государства, особенно федеративного государства. Идея неделимости суверенитета, развитию которой во многом способствовали еще первые исследования в конце XIX в., была противопоставлена разрушительным сепаратистским настроениям начала 1990-х гг. Именно на нее как на одну из основных ценностных доминант российского конституционализма, воплощенную в конституционных нормах и принципах, опирались судьи Конституционного Суда РФ при принятии своих решений в области федеративных отношений для поддержания единства системы права в России.⁶⁶

Сегодня можно встретить утверждение о том, что «понятие суверенитета в мире теряется», поскольку государственные границы перестают существовать «в том понимании, в котором они существовали в XX в.», что миграция разрушает границы государств. Думается, что к таким тезисам нужно относиться весьма осторожно, поскольку, если их рассматривать буквально, они напоминают позицию, аналогичную заявлению о том, что «больше нет этносов, есть только единая национальная общность людей».⁶⁷

Подобные тезисы, да и то с оговоркой об их сугубо специальном понимании, можно рассматривать только в контексте межгосударственного

⁶⁶ Андриченко Л.В., Юртаева Е.А. Конституционные основы российского федерализма / Л.В. Андриченко, Е.А. Юртаева // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 7.

⁶⁷ Андриченко Л.В., Юртаева Е.А. Конституционные основы российского федерализма / Л.В. Андриченко, Е.А. Юртаева // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 7.

сотрудничества, причем известно, что даже создание такого высокоинтегрированного межгосударственного объединения, как Европейский союз, показало, что государства никогда не уступят своего государственного суверенитета (в том числе в вопросах регулирования миграции), соглашаясь на передачу только тех полномочий, которые не затрагивают верховенства их государственной власти на своей государственной территории, а способствуют развитию общих интересов межгосударственного объединения.⁶⁸

Если субъекты федерации - государства, тогда они суверенны, т.к. суверенитет - неотъемлемое свойство государства; если наоборот, субъекты не могут быть государствами, то у них нет и суверенности, т.к. речь идет о государственном суверенитете. Если суверенитет - это то же, что и широкая компетенция, большая сумма прав и полномочий, то тогда суверенитетом обладают как федерация, так и ее субъекты, т.к. при данной форме государства соответствующая компетенция имеется у обеих сторон. Если же суверенитет не сводится к компетенции, признается неделимым и несовместимым с другим суверенитетом на территории одного и того же государства, тогда суверенной признается только федерация, а ее субъекты - несuverенными⁶⁹.

Относительно суверенности субъектов федерации существует так называемая теория делимости государственного суверенитета⁷⁰. Суть данной теории сводится к тому, что допускается "расщепление" государственного суверенитета на суверенитет федерации и суверенитет ее субъектов (в определенной доле, закрепленной в Конституции). То есть у федерации одно содержание суверенитета, а у субъектов - другое.

На наш взгляд, субъекты федерации не обладают суверенитетом ни государственным, ни каким-либо иным. Суверенитет может быть только

⁶⁸ Андриченко Л.В., Юртаева Е.А. Конституционные основы российского федерализма / Л.В. Андриченко, Е.А. Юртаева // Журнал российского права. 2013. N 6. С.87.

⁶⁹ Тадевосян Э.В. К вопросу о характере государственной власти субъекта Федерации / Э.В. Тадевосян // Государство и право. 2000. № 3. С. 21.

⁷⁰ Черняк Л.Ю. Теория делимости государственного суверенитета в федеративном государстве / Л.Ю. Черняк // Академический юридический журнал. 2009. № 1. С. 18.

государственным, и иного его значения не может быть. Не может быть и ограниченного суверенитета, которым нередко наделяют субъекты федеративных государств. Поэтому федеративное государство суверенно как 1 единое образование.⁷¹

В то же время нельзя сказать, что в федеративном государстве суверенитет имеет то же значение, что и в унитарных государствах. Здесь имеется в виду именно юридическая сущность суверенитета, политическая сторона суверенитета, связанная с фактическим верховенством государственной власти, принципиально не изменяет своей сути.⁷²

По мнению А.Л. Бредихина суверенитет у субъектов Российской Федерации отсутствует, в т.ч. у автономных образований. Автономные федеративные образования в то же время имеют потенциальную государственность, однако для ее реализации не предусмотрено правовых механизмов, поэтому обрести суверенитет в рамках правового поля невозможно.⁷³

По мнению ряда авторов, в условиях конституционной федерации, каковой является Россия, любой суверенитет, в том числе и ограниченный, неприменим к ее субъектам. К тому же Конституция Российской Федерации не предусматривает юридических механизмов для реализации республиками «своего государственного суверенитета»: у членов федерации отсутствует право выхода из ее состава, не предусматривается возможность обсуждения вопросов о рецепции федеральных законов, не установлено право их непризнания (нуллификации) со стороны субъектов Федерации. На это специально обратил внимание Конституционный Суд Российской Федерации в

⁷¹ Бредихин А.Л. Суверенитет в системе российского федерализма / А.Л. Бредихин // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 7. С. 10.

⁷² Бредихин А.Л. Суверенитет в системе российского федерализма / А.Л. Бредихин // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 7. С. 10.

⁷³ Бредихин А.Л. Суверенитет в системе российского федерализма / А.Л. Бредихин // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 7. С. 10.

своем Постановлении № 10 от 7 июня 2000 г.⁷⁴, что признание за республиками суверенитета, при том, что все другие субъекты Российской Федерации им не обладают, нарушило бы конституционное равноправие субъектов Российской Федерации, сделало бы невозможным его осуществление в принципе, поскольку субъект Российской Федерации, не обладающий суверенитетом, по своему статусу не может быть равноправным с суверенным государством. Следовательно, использование в статье 5 (часть 2) Конституции Российской Федерации применительно к установленному ею федеративному устройству понятия «республика (государство)» не означает признание государственного суверенитета этих субъектов Российской Федерации, а лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера».

Таким образом по вопросу «единого и неделимого суверенитета федерации» в отечественной науке выкристаллизовались две прямо противоположные точки зрения. Одни ученые - М.В. Баглай, В.Д. Зорькин, Ю.И. Лейбо, Л.А. Морозова, В.С. Нерсисянц, Б.А. Страшун, В.Е. Чиркин и некоторые другие - стоят на позиции, согласно которой «государство, являющееся частью другого государства, не может обладать суверенитетом», даже ограниченным (разделенным). Другие ученые - К.В. Арановский, Л.М. Карапетян, Н.И. Матузов, А.С. Пиголкин, Б.С. Эбзеев и другие - считают, что субъекты федерации обладают ограниченным суверенитетом. Мировой опыт свидетельствует о том, что одни субъекты федерации обладают ограниченным суверенитетом, а другие - не обладают. Анализ конституций федеративных государств показывает также, что в ряде из них четко и недвусмысленно закреплена и суверенитет субъектов федерации, так как они были суверенными государствами изначально, еще до образования федерации (США,

⁷⁴ 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: Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

латиноамериканские федерации, ФРГ, Швейцария и т.д.). По мнению А.Н. Соколова, с которым мы соглашаемся, противникам идеи ограниченного суверенитета не следует забывать, что суверенитет - политическая, а не просто административная правоспособность территории, обладающей государственностью. Это имеет немаловажное теоретико-концептуальное значение для складывающейся федерации Беларусь - Россия. Представляется, что более правильной была бы такая формула: в одном государстве не может быть ни двух равнозначных государственных властей, ни двух равноправных государств, одно из которых входит в состав другого.⁷⁵

Конституция указывает, что республика имеет свою конституцию и законодательство, которое регулирует широкий круг общественных отношений, возникающих при решении вопросов, как отнесенных к предметам совместного ведения в Российской Федерации, так и исключительного республиканского ведения.

Принципиальной особенностью российского федерализма является качественно иная конституционная характеристика края, области, города федерального значения. Придание последним статуса субъекта Федерации привело к тому, что они утратили статус обычных административно-территориальных единиц и приобрели определенные элементы государственности. Вышеназванные субъекты Федерации, а также автономная область и автономный округ принимают свои уставы и издают законы; складывается собственное законодательство территориальных субъектов Федерации. В уставах регулируется широкий круг общественных отношений: установление системы органов власти субъекта Федерации, принципов их образования и формирования, собственности, бюджета, социально-экономические и другие вопросы жизнедеятельности региона.

⁷⁵ Соколов А.Н. Проблемы федеративного конституционализма в России / А.Н. Соколов // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 11. С. 63.

В тоже время следует заметить, что в некоторых уставах и законах субъектов Федерации все еще встречаются нормы, не соответствующие федеральной Конституции, что констатировано, в частности, в ряде постановлений Конституционного Суда Российской Федерации⁷⁶. В целом же система регионального законодательства субъектов Федерации находится на этапе становления и соответствует конституционным ориентирам федеральной Конституции.

Процесс формирования российской государственности уникален. Казалось бы, очевидный тезис о единстве власти, вытекающем из народного суверенитета, на определенном этапе конституционного развития был трансформирован. Несмотря на то что Конституция России прямо закрепила положение о принадлежности власти одному субъекту - многонациональному народу Российской Федерации, в теории и на практике предпринимались попытки олицетворения народного суверенитета с национальным (этническим) суверенитетом отдельных республик в составе России. Так, Г.С. Сапаргалиев рассматривал суверенитет как сложное этническое явление; право этнической общности на самосохранение вплоть до выбора определенного политического устройства; право коренной нации на самоопределение⁷⁷. По мнению Ф.Х. Мухаметшина, республики представляют собой суверенные национально-государственные образования, обладающие равным конституционно-правовым статусом с Российской Федерацией⁷⁸.

⁷⁶ По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1996. № 1; По делу о проверке конституционности ряда положений Устава Основного Закона Читинской области: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1996. № 1; По делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 г.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4969.

⁷⁷ Ишеков К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации; под ред. П.П. Сергуна. - Саратов: ГОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации», 2010. С. 55.

⁷⁸ Мухаметшин Ф.Х. Российский федерализм: проблемы формирования отношений нового типа (политико-правовые аспекты) / Ф.Х. Мухаметшин // Государство и право. 1994. № 3. С. 55.

Толкование Конституции Российской Федерации дает основание сделать вывод, что провозглашенный принцип равноправия субъектов Российской Федерации не действует. И юридически, и фактически субъекты с точки зрения их государственно-правовой природы и правосубъектности не равноправны. Неравностатусность субъектов Федерации обусловлена объективной и правовой асимметрией различных регионов страны. Государственная региональная политика в этой связи должна быть направлена на уменьшение диспропорций между субъектами и сглаживание данного противоречия, предупреждение его обострения и перерастания и стадию социального конфликта. Предлагается провести ряд мероприятий, направленных на выравнивание статуса субъектов в составе Российской Федерации.⁷⁹

Как показывает практика продолжает отсутствовать четкая регламентация разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами. Устранить данную проблему можно было бы принятием специального федерального закона «О разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами».

О равноправии субъектов также не приходится говорить. Никто не будет спорить о том, что никакого знака равенства невозможно поставить между, например, Москвой и республикой Тыва.

Российской Федерации предпринимаются попытки реального воплощения указанных принципов в жизнь, однако, в большей степени данные попытки носят декларативный характер. Одной из причин является непродуманность, необеспеченность механизма реализации указанных принципов в жизнь.

Таким образом, конституционные принципы российского государственного устройства - это закрепленные в Конституции РФ исходные начала, лежащие в основе функционирования этих органов. Для правового

⁷⁹ Лукьяновская О.В. Конституционные принципы федеративного устройства российского государства / О.В. Лукьяновская. - Волгоград: Волгоградская академия государственной службы. 2005. С. 72.

государства, которым объявляет себя Россия, необходимо не просто закрепление указанных принципов в Конституции РФ, но и последующее их закрепление в соответствующих законах и эффективная их реализация в жизни российского общества.

Российская Федерация - неоднородная федерация, построенная по национально-территориальному принципу, причём республики, автономные округа образованы по национальному принципу, а края, области, города федерального значения - по территориальному принципу. Российская Федерация является конституционной, а не договорной федерацией, поскольку Конституция РФ имеет верховенство и высшую юридическую силу, а Федеративный договор не является государствообразующим (его сущность и содержание - разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ). Несмотря на неоднородность федерации и различный конституционно-правовой статус её субъектов, Конституция РФ провозглашает равноправие её субъектов, поэтому вопрос о симметричности или асимметрии Российской Федерации является дискуссионным. В составе РФ есть несколько сложнопостроенных субъектов - краёв и областей, в состав которых входят один или несколько автономных округов либо автономная область.

Федеративное устройство в РФ обусловлено ее многонациональным разнообразием, другая форма государства просто не подойдет России в силу ряда объективных причин основной из которых является многонациональность и стремление наций к самоопределению.

Глава 2. Проблемы и перспективы развития российской модели федерализма

2.1. Особенности государственного устройства современной России

Современная форма государственного устройства России, сохраняя определенную преемственность с федеративной природой РСФСР (сочетая национально-государственный и территориальный принцип устройства), свидетельствует об уникальности российского федерализма по сравнению с классическими федерациями зарубежных стран. Эта уникальность есть отражение сложного исторического развития территориальных форм власти в России, полиэтничности ее населения, самобытности отечественной государственности и культуры. Поэтому специфика и особенности российского федерализма нуждаются не в устранении, приспособлении под известные образцы, а в научно выверенной программе развития. Речь меньше всего идет о наборе декларативных положений, ибо потребность состоит главным образом в четкой, конкретной программе действий, в механизмах и гарантиях ее осуществления, в подключении к этому процессу всех сил общества.

Современная конституционная модель российского федерализма объединяет национальные и территориальные начала - в этом ее своеобразие. Конституция исходит из многообразия субъектов Российской Федерации. К ним относятся республика, край, область, город федерального значения, автономная область и автономный округ, перечень которых дан в ст. 65 Конституции. Конституция употребляет термин «субъект Российской Федерации», ранее не применявшийся в советских конституциях. Его появлению предшествовало применение данного термина в некоторых актах текущего законодательства, принятых в 1991 г., а затем - в Протоколе к Договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов федерального значения Российской Федерации.

Для России совершенствование федерализма имеет судьбоносное значение. Это обусловлено эволюционными изменениями в Европе (создание Европейского союза), изменениями на постсоветском пространстве и в России, мировой глобализацией, а также угрозой терроризма. Все это актуализирует вопросы решения проблем федеративного конституционализма в России, т.е. вопросы теоретико-концептуальной и практической (прикладной) разработки идей совершенствования федерализма, чтобы они не только отвечали современным реалиям в России, но и выступали с позиций синергетики и прогнозировали возможные вызовы будущего, готовя в конституционно-правовом и институциональном аспектах адекватные ответы на эти вызовы.⁸⁰

При этом обращается внимание на следующее.

1. Не следует возводить в абсолют такие положения общей теории федерализма, как: а) в одном государстве (федеративном) не может быть несколько суверенных государств, пусть даже с ограниченным суверенитетом, поскольку единый и неделимый суверенитет имеется только у федерации; б) субъекты федерации обязательно должны иметь суверенитет; в) федерация обязательно должна быть симметричной, а следовательно, ее члены должны быть равноправны; г) асимметричные субъекты федерации должны обязательно стать симметричными.

2. Республики в составе Российской Федерации не обладают государственным суверенитетом. Дается теоретическое, практическое и политическое обоснование несостоятельности идеи о суверенности республик в Российской Федерации.

3. Надо не теорию федерализма приспособлять к ситуационным потребностям отдельно взятой страны, а совершенствовать государственную власть в ней, опираясь на подлинно демократическую современную теорию федерализма в ее историко-плюралистическом понимании.

⁸⁰ Соколов А.Н. Проблемы федеративного конституционализма в России /А.Н. Соколов // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 11. С. 63.

4. Федерализм есть историческая и вместе с тем в высшей степени индивидуальная организованная структура политических систем.

5. Необходима реформа федеративного устройства РФ (частично она проводится), в ходе которой должно быть: а) сокращено количество субъектов РФ и трансформированы регионы, не являющиеся самодостаточными; б) трансформированы сложносоставленные субъекты РФ; в) четко определены понятие «конституционно-правовой статус субъекта РФ», а также критерии формирования субъектов РФ, обязанности и ответственность субъекта РФ, как перед Федерацией, так и перед своим населением; г) не продолжение тупиковой политики разграничения совместных предметов ведения между Федерацией и ее субъектами путем принятия все новых законов, а развитие сотрудничества всех публичных властей в решении насущных вопросов российского общества в целом; д) постепенное, последовательное, но неуклонное подтягивание прав и полномочий субъектов РФ, после соответствующей трансформации части из них, до уровня таких ее субъектов, как республики.

6. Всесторонняя разработка конституционно-правового подхода к совершенствованию российского федерализма невозможна без исследования процесса решения национального вопроса на местах как части целого, поскольку только в 14 из 32 национально-государственных субъектах РФ титульная нация составляет более половины населения.

7. Конституционное законодательство субъектов РФ не должно сводиться к дублированию Конституции РФ или федерального законодательства. Его цель - регулирование общественных отношений с учетом характерных особенностей субъекта РФ, иначе теряется всякий смысл такого законодательства.

Субъект федерации, согласно наиболее распространенным теоретическим воззрениям, - это государственное образование (не обладающее суверенитетом) в составе федеративного государства. В Конституции Российской Федерации не

только закрепляется система «видов» субъектов Федерации (ст. 5 Конституции РФ), но и приводится конкретный перечень субъектов (в количестве 85), находящихся в составе России (ст. 65). Несмотря на единство оснований вхождения в РФ (все они «находятся» в ее составе, а не «образуют» саму Федерацию), Конституция закрепляет в ст. 65 своего рода шесть «видов» (родов) субъектов: республики, края, области, города федерального значения, автономные округа, автономная область.

Если в ст. 5 Конституции закреплены виды субъектов Российской Федерации, то в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ назван ее именной состав. Всего субъектов Федерации - 85. В алфавитном порядке (на основе алфавита русского языка, являющегося государственным) дается перечень субъектов Федерации каждого вида. В настоящее время в составе Российской Федерации 22 республики, 9 краев, 46 областей, 3 города федерального значения, 1 автономная область, 4 автономных округа.

Как справедливо отмечает А.Н. Чертков, конституционно-правовой статус целесообразно рассматривать сквозь призму широкого толкования, позволяющего учитывать и отдельные особенности статуса субъекта РФ, а также возможность его изменения. Специальный (видовой) статус определяется одним из шести установленных в Конституции РФ видов субъектов РФ (республика, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ). Кроме того, особенности конституционно-правового статуса конкретного субъекта РФ связаны и с самостоятельностью уточнения содержания своего статуса.⁸¹

Согласно ст. 65 Конституции РФ в составе Российской Федерации находятся субъекты Российской Федерации:

- Республика Адыгея (Адыгея), Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика

⁸¹ Чертков А.Н. Изменение конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации / А.Н. Чертков // Журнал российского права. 2013. № 11. С. 18.

Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Крым, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия - Алания, Республика Татарстан (Татарстан), Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика - Чувашия;

- Алтайский край, Забайкальский край, Камчатский край, Краснодарский край, Красноярский край, Пермский край, Приморский край, Ставропольский край, Хабаровский край;

- Амурская область, Архангельская область, Астраханская область, Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Волгоградская область, Вологодская область, Воронежская область, Ивановская область, Иркутская область, Калининградская область, Калужская область, Кемеровская область, Кировская область, Костромская область, Курганская область, Курская область, Ленинградская область, Липецкая область, Магаданская область, Московская область, Мурманская область, Нижегородская область, Новгородская область, Новосибирская область, Омская область, Оренбургская область, Орловская область, Пензенская область, Псковская область, Ростовская область, Рязанская область, Самарская область, Саратовская область, Сахалинская область, Свердловская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Томская область, Тульская область, Тюменская область, Ульяновская область, Челябинская область, Ярославская область;

- Москва, Санкт-Петербург, Севастополь - города федерального значения;

- Еврейская автономная область;

- Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Республики - субъекты РФ - это государства в составе Российской федерации, обладающие всей полнотой государственной власти вне пределов компетенции Российской федерации. Они образованы как формы национальной

государственности, воплощают самоопределение соответствующих наций. Статус республики определяется Конституцией РФ и конституцией республики. Республика имеет государственно-правовые признаки государства в составе РФ. К ним относятся:

- Конституция республики, республиканское законодательство;
- система органов государственной власти республики, которая устанавливается ею самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, закрепленных федеральным законом;
- территория, причем границы между субъектами могут быть изменены только с их взаимного согласия;
- республиканское гражданство;
- государственный язык;
- собственные символы государства.⁸²

Края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа - это государственные образования в составе РФ, обладающие всей полнотой государственной власти вне пределов компетенции РФ.⁸³

Автономии образованы по национально-территориальному принципу, а остальные из перечисленных - по территориальному. Автономные образования были созданы как формы национальной государственности соответствующих народов, способы их самоопределения.⁸⁴

Как отмечает О.В. Брежнев автономные округа при всей противоречивости их статуса являются особыми государственными

⁸² Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Е.Ю. Бархатова. - М.: Проспект, 2010. С. 173.

⁸³ Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Е.Ю. Бархатова. - М.: Проспект, 2010. С. 174.

⁸⁴ Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Е.Ю. Бархатова. - М.: Проспект, 2010. С. 174.

образованиями, обеспечивающими в том числе решение национального вопроса на соответствующих территориях Российской Федерации, имея в виду реализацию прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Федеральные конституционные законы об образовании объединенных субъектов Федерации предусмотрели, что теперь эту задачу должны решать административно-территориальные единицы с особым правовым статусом, образуемые на территории бывших автономных округов.⁸⁵

Статус субъектов федерации: края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией РФ и уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа. Устав принимается законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта.

Для конституционного статуса субъектов федерации характерно наличие следующих элементов:

- устава;
- своего законодательства;
- системы органов государственной власти соответствующего субъекта федерации, которая самостоятельно им самим устанавливается в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, определенными федеральным законом;
- территории, границы которой могут быть изменены только с взаимного согласия органов власти сопредельных субъектов РФ.

Пребывание в составе РФ в качестве субъекта предполагает взаимодействие с федеральными органами, участие в их работе. Равноправие всех субъектов Российской Федерации между собой, в том числе во взаимоотношениях с федеральными государственными органами,

⁸⁵ Брежнев О.В. Административно-территориальные единицы с особым правовым статусом в объединенных субъектах Российской Федерации: опыт, проблемы, перспективы развития / О.В. Брежнев // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 32.

обуславливает их равные полномочия в таких взаимоотношениях. Субъекты имеют гарантированное представительство в Совете Федерации, их законодательным (представительным) органам принадлежит право законодательной инициативы в Государственной Думе. Конституция РФ предусматривает возможность изменения статуса субъекта. Это может произойти по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом.

Наименования субъектов Федерации в Конституции Российской Федерации даны в том виде, как они определены ими самими, т.е. в конституциях республик, в уставах других субъектов Федерации или в иных нормативных актах, если отсутствуют конституция или устав. Название республик, автономной области и автономных округов происходит от имени так называемых титульных наций и народов. Некоторые республики в соответствии с их конституциями имеют двойное название: «Наименования Республика Адыгея и Адыгея равнозначны» (ст. 1 Конституции Республики Адыгея). Конституция Российской Федерации включает оба эти названия.

Периодически поднимается вопрос о необходимости укрупнения субъектов РФ. Многие ученые и государственные деятели считают, что у федерации с таким огромным количеством субъектов вообще не может быть будущего, а, следовательно, нынешние субъекты РФ должны сгруппироваться между собой на основе экономических, исторических, географических, демографических, этнических и других связей и создать новые внутрифедеративные государственные образования.

Прообразом новых субъектов Федерации многие считали возникшие в начале 90-х гг. межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия субъектов РФ – «Сибирское соглашение», «Большой Урал», «Северный Кавказ», «Большая Волга» и др. В общих чертах деятельность таких ассоциаций регулируется Федеральным законом от 17 декабря 1999 года «Об

общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации»⁸⁶.

Создание региональных объединений субъектов федерации - не «изобретение» российского конституционализма; подобные объединения (региональные округа) создаются и в других государствах. Межрегиональные объединения не имеют, как правило, политического характера, они преследуют социально-экономические цели, хотя влияние их на федеральную политику бывает достаточно велико. И в России в последнее время значение ассоциаций все более возрастало, а в 1998-1999 гг. их руководители даже принимали участие в работе Правительства РФ с правом совещательного голоса.

В соответствии с Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»⁸⁷ институт полномочных представителей Президента РФ в регионах преобразован в институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и учреждены семь федеральных округов: Центральный, Северо-Западный, Северо-Кавказский, переименованный вскоре в Южный⁸⁸, Приволжский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный.

Федеральные округа представляют собой не оговоренный, но допускаемый Конституцией РФ элемент, актуализированный в целях оптимизации государственного регулирования территориального развития. Создание системы федеральных округов следует расценивать как один из административных способов поиска форм и методов управления системой федеративных отношений, их технологической рационализации, сглаживания

⁸⁶ Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 17.12.1999 № 211-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // СЗ РФ. 2013. № 27. Ст.3477.

⁸⁷ О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (ред. от 20.03.2017) // СЗ РФ. 2017. № 13. Ст.1912.

⁸⁸ Вопросы обеспечения деятельности аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах: Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2000. № 1149 (ред. от 25.07.2006) // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3459.

проблем чрезмерной асимметричности и многосубъектности России⁸⁹. Смысл существования этой системы видится в необходимости территориального приближения федеральной власти к субъектам РФ, унификации до определенного уровня взаимоотношений центральной власти со всеми субъектами Федерации независимо от принципа, положенного в основу их образования, совместного решения региональных социально-экономических проблем в случае неспособности субъектов РФ разрешить их самостоятельно, а также развития производственных сил на межрегиональном уровне.

По справедливому мнению ряда исследователей, образование федеральных округов как укрупненных хозяйственно-политических территориальных образований во многом свидетельствует не только об объективной потребности в них как таковых, о необходимости совершенствования федеративного устройства России, но и об устойчивой тенденции к укрупнению субъектов РФ. Действительно, историческая, географическая, природно-ресурсная, демографически-языковая общность, политические, хозяйственные, транспортные, торгово-финансовые связи регионов не могут не вести к интеграции территориально близких субъектов РФ⁹⁰. Однако некоторые авторы в своих размышлениях пошли несколько дальше и высказывают суждение о том, что создание федеральных округов повлекло за собой возникновение многоуровневой организации государственного устройства страны, изменение федеративного устройства России, образование семи макросубъектов РФ⁹¹.

⁸⁹ Безруков А.В. Проблемы взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов в сфере исполнительной власти / А.В. Безруков // Журнал российского права. 2001. № 1. С. 112; Медушковский А. Бонапартистская модель власти для России? / А. Медушковский // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2001. № 1. С. 166; Саква Р. Российский федерализм на перепутье / Р. Саква // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 1. С. 178.

⁹⁰ Глигич-Золотарева М.В. Субъектный состав Российской Федерации: эпоха перемен уже наступила / М.В. Глигич-Золотарев // Государство и право. 2006. № 10. С. 15; Глигич-Золотарева М.В. Законодательная база федеративных отношений: перспективы совершенствования / М.В. Глигич-Золотарева // Журнал российского права. 2002. № 7. С. 53.

⁹¹ Барциц И. Мысли об административной реформе в год десятилетия Конституции РФ / И. Барциц // Федерализм. 2003. № 3. С. 30.

Мы придерживаемся мнения, что система федеральных округов не вносит каких-либо изменений в административно-территориальное устройство России, в правовой статус субъектов РФ, не меняет их территориальные границы. Федеральные округа сами по себе не являются самостоятельными субъектами РФ, и объединение субъектов РФ в федеральные округа в большей степени носит условный, формальный характер. Иными словами, федеральные округа представляют собой «абстрактные, фантомные совокупности субъектов России», «результат условий «нарезки» территории страны в интересах более эффективного, относительно приближенного к регионам президентского контроля и администрирования»⁹². Обращает на себя внимание и то, что согласно Положению о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе он взаимодействует с органами государственной власти субъектов РФ, «находящихся в пределах федерального округа», а не в его составе.

В отличие от субъектов РФ, в федеральных округах отсутствуют органы государственной власти, возможность проводить собственное нормативно-правовое регулирование и иные определяющие статус субъекта Федерации признаки. Все действующие сегодня в федеральных округах органы государственной власти - федеральные органы государственной власти. Территории федеральных округов могут быть изменены главой государства без согласования с иными органами публичной власти или населением, проживающим на соответствующей территории⁹³.

⁹² Александров В.М., Семенов А.В. Состояние и перспективы развития федеральных округов Российской Федерации / В.М. Александров, А.В. Семенов // Правоведение. 2002. № 3. С. 88; Муравьев А.А. Развитие государственного устройства Российской Федерации как фактор совершенствования системы регионального управления / А.А. Муравьев. Дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 2003. С. 198.; Столяров М., Беленко Н. Три этапа развития федерализма в постсоветской России / М. Столяров, Н. Беленко // Федерализм. 2006. № 3. С. 55; Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д., Любовный В.Я. Перспективы российского федерализма: федеральные округа; региональные политические режимы; муниципалитеты / П.А. Федосов, С.Д. Валентей, В.Д. Соловей, В.Я. Любовный // Политические исследования. 2002. № 4. С. 160.

⁹³ Бусыгин А. Федеральные округа: настоящее и будущее / А. Бусыгин // Федерализм. 2003. № 3. С. 74; Чертков А.Н., Плюгина И.В. Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах / К.В. Черкасов, И.В. Плюгина // Право и политика. 2006. № 2. С. 32.

Таким образом, при определении правовой природы федеральных округов в первую очередь о них нужно говорить как о территориях, в границах которых полномочные представители Президента РФ на межрегиональном уровне обеспечивают реализацию политики главы государства на местах. На это в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ указал В.В. Путин, отметив, что «суть образования федеральных округов не в укрупнении регионов... а в укрупнении структур президентской вертикали в пределах территорий»⁹⁴. Рассмотрение сущности федеральных округов вне связи с полномочными представителями Президента РФ приводит к ошибочным суждениям об их месте в государственном устройстве России.

Федеральные округа имеются и в других федеративных государствах (США, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Мексика, Нигерия и др.). Однако при этом федеральный округ, как правило, в государстве один и представляет собой столицу с прилегающими окрестностями. В некоторых федерациях (Аргентина, Венесуэла и др.) эти единицы так и называются - федеральный (столичный) округ. Федеральный округ наряду с другими территориальными образованиями (федеральными территориями, федеральными владениями, ассоциированными государствами, резервациями) является составной частью государства, хотя и с особым статусом, что обусловлено политическим значением столицы. Есть государства, где федеральный округ имеет даже свое представительство в парламенте (в одной из его палат), правда, неравное по сравнению с другими субъектами федерации (США, Нигерия, Пакистан), а в Бразилии, например, федеральный округ представлен в Сенате так же, как и каждый штат. Таким образом, во всех федеративных государствах, имеющих федеральный округ, он является субъектом внутрифедеративных отношений с особым статусом.⁹⁵

Таким образом, федерализм в России обладает специфическими

⁹⁴ Черкасов К.В. Федеральные округа в Российской Федерации: состояние и тенденции развития / К.В. Черкасов // Законодательство и экономика. 2009. № 1. С. 45.

⁹⁵ Конституционное право России; под ред. В.В. Лазарева. - М.: Норма, 2004. С. 121.

особенностями, неизвестными ранее науке конституционного права. Особенности эти обусловлены в основном обширной территорией Российской Федерации и разнообразием народностей, проживающих на территории Российской Федерации, что обуславливает нестандартные формы государственного устройства и управления в Российской Федерации.

Сопоставление особенностей конституционной модели федеративного устройства России с общими чертами, присущими федеративным государствам, дает основание считать, что современное федеративное устройство России имеет в значительной мере переходный характер. Среди особенностей российского федерализма называются такие, как сочетание национального и территориального начал; асимметричность устройства; наличие «сложносоставных» субъектов; большая степень гетерогенности в правовой системе. С принятием Конституции Российской Федерации 1993 года создана предпосылка становления и развития России как конституционно-договорной федерации. Российская модель федерализма переходного характера имеет, тем не менее, ориентацию на развитие в сторону демократизации и повышения эффективности федеративных связей.⁹⁶

Идеология укрепления российского федерализма как конституционного принципа является неизменной для нашей современной науки и государственной политики. Субъекты Российской Федерации во всем их многообразии должны быть признаны как важнейшие конституционные институты развития страны. Необходимо радикально модернизировать федеративную политику с обязательным провозглашением российских регионов локомотивом поступательного развития и технологического обновления Российской Федерации. Сегодняшние проблемы развития страны объективно требуют более высокого уровня участия субъектов Федерации в модернизационном процессе. Это подтверждает убеждение в необходимости

⁹⁶ Лукьяновская О.В. Конституционные принципы федеративного устройства российского государства / О.В. Лукьяновская. - Волгоград: Волгоградская академия государственной службы, 2005. С. 24.

дальше развивать теорию российского федерализма на основе преемственности и востребованности в будущем.⁹⁷

Современный российский федерализм обладает теми же общеродовыми признаками и чертами, как и любой иной вид федерализма. Российская федеральная модель конституционного устройства характеризуется своеобразием, которое в специальной литературе обозначено следующими положениями: а) сочетание национального и территориального начал; б) сочетание конституционного равенства с фактическим неравенством субъектов РФ; в) асимметричность федеративных отношений.⁹⁸

Сегодня российский федерализм находится в постоянном развитии, а имеющиеся в наличии проблемы являются своеобразным катализатором поступательного движения.⁹⁹

2.2. Порядок изменения статуса субъекта РФ

Существующее конституционное регулирование федеративных отношений не исключает возможность изменения субъектного состава Российской Федерации под влиянием различных геополитических, социально-экономических и исторических факторов (ч. 2 ст. 65, ч. 1 ст. 137 Конституции). Подобное изменение возможно в следующих формах:

- принятие в Российскую Федерацию нового субъекта;
- образование в ее составе нового субъекта;
- изменение конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.

⁹⁷ Юсубов Э.С. Методологические основы исследования проблем российского федерализма / Э.С. Юсубов // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 24. С. 16.

⁹⁸ Гумашвили Л.Э. Характерные черты модели российского федерализма в положениях Конституций Российской Федерации и Чеченской Республики // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 4. С. 52.

⁹⁹ Юсубов Э.С. Методологические основы исследования проблем российского федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2009. №24. С. 16.

Первая из этих форм предполагает принятие в состав России в качестве субъекта Федерации иностранного государства или его части; вторая - объединение двух и более граничащих между собой субъектов Федерации в один новый субъект; третья - преобразование статуса существующего субъекта Федерации без каких-либо территориальных изменений (например, край, область могут быть преобразованы в республику в составе России).

Порядок изменения субъектного состава Российской Федерации в каждой из указанных форм должен быть урегулирован федеральным конституционным законом. Применительно к первым двум из них соответствующие отношения регламентируются Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»¹⁰⁰.

Конституционный статус субъекта РФ урегулирован в Конституции РФ (ч. 1, 2, 5 ст. 66 и ч. 1 ст. 137): это установленное Конституцией РФ и конституцией (уставом) субъекта РФ положение субъекта как государственно-территориальной единицы Российской Федерации. Такое понимание основывается на положениях Постановления Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П¹⁰¹ по делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края, области (п. 4 установочной части). Конституционный статус субъекта РФ включает совокупность норм Конституции и норм основных законов субъектов РФ, в которых определяются элементы статуса субъекта.

При этом изменение наименования субъекта Российской Федерации, предусмотренное ч. 2 ст. 137 Конституции РФ, не влечет за собой образование в составе Российской Федерации нового субъекта. Новое наименование

¹⁰⁰ О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005) // СЗ РФ. 2005. № 45. Ст. 4581.

¹⁰¹ По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области: Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.1997 № 12-П // СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581.

субъекта Российской Федерации включается в текст ст. 65 Конституции РФ и учитывается при переиздании текста Конституции РФ.

Изменение наименования субъекта Российской Федерации - исключительное право его самого. Оно подтверждено постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1995 г. № 15-П¹⁰². Если субъектом Российской Федерации устанавливается его новое наименование, то оно включается в ст. 65 Конституции РФ указом Президента Российской Федерации о приведении наименования субъекта Федерации в тексте Конституции в соответствии с решением субъекта Федерации. При этом Президент не обладает правом отклонения принятых поправок и изменений - он обязан обнародовать (промульгировать) их. Так, указами Президента Российской Федерации от 9 января 1996 г. в ст. 65 Конституции Российской Федерации вместо наименования «Ингушская Республика» было включено новое наименование «Республика Ингушетия», вместо наименования «Республика Северная Осетия» - наименование «Республика Северная Осетия – Алания», а от 10 февраля 1996 г. - вместо наименования «Республика Калмыкия - Хальмг Тангч» - наименование «Республика Калмыкия».

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации подчеркивается, что новое наименование субъекта Российской Федерации, подлежащее включению в ст. 65 Конституции РФ, не может затрагивать основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов Российской Федерации, Российской Федерации в целом и интересы других государств, а также предполагать изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта. В частности, оно не должно содержать указания на иную форму правления, чем предусмотренная Конституцией РФ, затрагивать ее государственную

¹⁰² По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 28.11.1995 № 15-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1995. № 6. С. 37.

целостность, подразумевать или инициировать какие-либо территориальные претензии, противоречить светскому характеру государства и принципу отделения церкви от государства, ущемлять свободу совести, включать противоречащие Конституции РФ идеологические и иные общественно-политические оценки, игнорировать исторические и этнические традиции.

Как отмечает А. Н. Чертков, изменение конституционно-правового статуса субъекта РФ представляет собой изменение специального (видового) статуса субъекта с одного вида на другой из числа прямо установленных в Конституции РФ видов субъектов РФ.

В то же время существуют и ограничения изменения статуса субъекта РФ как перехода из одного вида субъектов в другой в рамках действующей Конституции РФ в отношении отдельных субъектов РФ. Как справедливо отмечает А. Н. Чертков, автономная область не сможет стать субъектом РФ иного вида, поскольку в ч. 1 ст. 5 Конституции РФ автономная область как субъект РФ названа в единственном числе. В свою очередь, данная норма не подлежит пересмотру в рамках действующей Конституции РФ, поскольку входит в гл. 1 «Основы конституционного строя». Это означает, что автономная область в составе Российской Федерации существует ровно столько, сколько действует гл. 1, а значит, и вся Конституция РФ 1993 г. По этой же причине ни один из двух существовавших до появления Севастополя городов федерального значения не мог приобрести статус иного вида, так как города указаны в ч. 1 ст. 5 Конституции во множественном числе. Хотя изменение статуса города федерального значения на статус любого из пяти оставшихся видов государственно-территориальных единиц едва ли фактически возможно: любой субъект РФ, кроме Севастополя, Москвы и Санкт-Петербурга, включает территории городов, иных поселений и межселенную территорию. Точно так же должно остаться как минимум две республики, два края, две области, два автономных округа. Кроме того, две области, в состав которых входят автономные округа (округ), не могут приобрести статус республики, поскольку

вхождение других субъектов РФ в состав республик Конституцией РФ не предусмотрено.¹⁰³

Разумеется, названные юридико-технические нюансы влекут ряд содержательных проблем правового регулирования конституционно-правового статуса субъектов РФ и субъектного состава Российской Федерации. В то же время невозможность изменения конституционно-правового статуса отдельных субъектов РФ не может стать препятствием для законодательного урегулирования и фактического осуществления изменения конституционно-правового статуса субъекта посредством принятия и реализации федерального конституционного закона об изменении конституционно-правового статуса субъекта РФ.¹⁰⁴

Исходя из изложенного, изменение конституционно-правового статуса субъекта РФ представляет собой присвоение ему иного вида конституционно-правового статуса субъекта РФ из числа установленных в ч. 1 ст. 5 Конституции РФ. Такое изменение влечет внесение в ч. 1 ст. 65 Конституции нового официального наименования субъекта РФ на основании федерального конституционного закона о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта. Иные изменения, которые могут быть внесены в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ, не являются изменением конституционно-правового статуса субъекта РФ, в том числе изменение официального наименования субъекта в связи с образованием нового субъекта РФ и изменение индивидуального наименования субъекта РФ в соответствии с ч. 2 ст. 137 Конституции РФ.

В условиях современной России изменение конституционно-правового статуса субъекта РФ является потенциально наиболее вероятным вариантом расширения способов изменения субъектного состава Федерации (по сравнению с перспективами, например, дробления субъектов РФ).¹⁰⁵

¹⁰³ Чертков А.Н. Изменение конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации / А.Н. Чертков // Журнал российского права. 2013. № 11. С. 19.

¹⁰⁴ Чертков А.Н. Изменение конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации / А.Н. Чертков // Журнал российского права. 2013. № 11. С. 20.

¹⁰⁵ Чертков А.Н. Изменение конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации / А.Н. Чертков // Журнал российского права. 2013. № 11. С. 25.

Для юридической формализации рассматриваемого способа изменения субъектного состава Российской Федерации потребуется принятие федерального конституционного закона о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ. Вследствие отсутствия данного федерального конституционного закона ни один субъект РФ с декабря 1993 г. не изменил своего конституционно-правового статуса. Юридические препятствия принятию указанного федерального конституционного закона отсутствуют. Более того, возможность изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ и урегулирования данного процесса федеральным конституционным законом прямо предусмотрена Конституцией (ч. 1 ст. 137, ч. 5 ст. 66).¹⁰⁶

Необходимо остановиться на основных вопросах разработки федерального конституционного закона о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ. Подчеркнем, что его принятие позволило бы, по аналогии с Федеральным конституционным законом «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», разработать и принять специальный федеральный конституционный закон об изменении конституционно-правового статуса конкретного субъекта РФ. Возможным вариантом является принятие федерального закона по конкретному случаю изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ. Таким образом, на основе базового федерального конституционного закона можно было бы принимать федеральные конституционные законы об изменении конституционно-правового статуса области на статус края или республики и т.д.¹⁰⁷

В отношении автономных округов, входящих в состав другого субъекта РФ, изменение конституционно-правового статуса будет, видимо, означать и непосредственное вхождение в состав Российской Федерации. Ведь по смыслу

¹⁰⁶ Чертков А.Н. Изменение конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации / А.Н. Чертков // Журнал российского права. 2013. № 11. С. 25.

¹⁰⁷ Чертков А.Н. Изменение конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации / А.Н. Чертков // Журнал российского права. 2013. № 11. С. 25.

норм Конституции РФ вхождение в состав другого субъекта РФ является особенностью конституционно-правового статуса именно автономного округа (ст. 66). Республика, край, область или город федерального значения не могут входить в состав другого субъекта РФ.

Города федерального значения не вправе были до принятия Севастополя изменять свой статус, поскольку Москва и Санкт-Петербург были прямо названы в Конституции как единственные города федерального значения. Субъекты РФ также не вправе приобретать статус автономной области, поскольку в Конституции автономная область упоминается в единственном числе. Ограничения для изменения конституционно-правового статуса субъектов РФ возможны и по фактическим показателям. В частности, автономный округ для непосредственного вхождения в Российскую Федерацию и приобретения статуса республики, края или области должен обладать достаточным экономическим потенциалом, не иметь бюджетного дефицита и задолженностей перед федеральным, региональными и муниципальными бюджетами, иметь высокий уровень развития законодательства и т.д.

Основными стадиями изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ как одного из направлений осуществления государственно-территориального процесса могут стать следующие процедуры:

1) уведомление Российской Федерации в лице высших федеральных органов государственной власти (Президента, палат Федерального Собрания, Правительства, высших федеральных судов) органами государственной власти субъекта РФ о намерении инициировать процедуру изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ и проведение соответствующих консультаций;

2) проведение референдума на территории субъекта РФ по вопросу об изменении конституционно-правового статуса субъекта РФ;

3) направление результатов референдума в субъекте РФ высшим федеральным органам государственной власти вместе с необходимыми сопроводительными документами (либо по аналогии с образованием нового

субъекта РФ - направление документов Президенту РФ, который проводит соответствующие консультации с иными высшими органами);

4) совместная разработка проекта Федерального конституционного закона об изменении конституционно-правового статуса соответствующего субъекта РФ федеральными органами государственной власти и органами государственной власти заинтересованного субъекта РФ и внесение его законодательным органом данного субъекта либо Президентом РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ;

5) рассмотрение и принятие Федерального конституционного закона об изменении конституционно-правового статуса соответствующего субъекта РФ в Федеральном Собрании РФ и внесение изменения в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ.

В отношении унификации статуса субъектов РФ отметим, что данная тенденция является общемировой. В зарубежной практике федерализма определенное распространение имеет лишь одно проявление правовой асимметрии - неодинаковая норма представительства субъектов федерации в палате федерального парламента в зависимости от численности населения (ФРГ, ОАЭ, Швейцария, Малайзия, Танзания, Пакистан). В свою очередь, такой асимметричностью федерации обеспечивается равноправие граждан государства в части достижения равенства в представительстве граждан в соответствующей палате федерального парламента. Лишь в отдельных федерациях имеется правовая асимметрия ее субъектов. Так, некоторые штаты Индийского союза (в частности, Джамму и Кашмир, Сикким) имеют преимущества, некоторые же, наоборот, ограничены в правах (в частности, Мегхалая, Трипура) по сравнению с другими штатами.¹⁰⁸

Таким образом, принятие и реализация Федерального конституционного закона о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ может стать значимым способом изменения субъектного состава Российской

¹⁰⁸ Чертков А.Н. Изменение конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации / А.Н. Чертков // Журнал российского права. 2013. № 11. С. 26.

Федерации. Стратегической целью этого видится поэтапное формирование единого статуса всех субъектов РФ как государственно-территориальных единиц, построенных на основе комплексно-территориального принципа. Изменение конституционно-правового статуса субъекта РФ в случае принятия соответствующего федерального конституционного закона может стать значимым направлением совершенствования субъектного состава Российской Федерации, прямо предусмотренным в Конституции РФ.¹⁰⁹

2.3. Порядок образования в составе РФ новых субъектов (на примере Пермского, Красноярского, Камчатского, Забайкальского краев и Иркутской области)

Российская Федерация – сложносоставное государство, в состав которого согласно части 1 статьи 5 и части 1 статьи 65 Конституции РФ входят шесть видов субъектов: края, области, города федерального значения, республики, автономные округа и автономная область. Таким образом, Россия является мировым лидером по количеству субъектов Федерации и по сложности федеративной структуры.

Национально-территориальные образования, существовавшие прежде в рамках РСФСР, с принятием Конституции РФ 1993 г. приобрели правовой статус субъектов Федерации. Однако абсолютное большинство из них при переходе к самостоятельному социально-экономическому развитию оказалось экономически нежизнеспособным. Наличие по состоянию на ноябрь 2005 г. 89 субъектов Российской Федерации, часть которых не обладает потенциалом для полноценного развития, дробит управленческие и финансовые ресурсы, ограничивает возможность их эффективного использования, усложняет территориальное развитие регионов. «Административно-территориальное

¹⁰⁹ Чертков А.Н. Изменение конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации / А.Н. Чертков // Журнал российского права. 2013. № 11. С. 26.

деление России вступило в резкое противоречие с потребностями развития и грозит деградацией городов и поселков», - высказывался по этому поводу в 2005 году Министр регионального развития РФ В. Яковлев.

1 декабря 2005 года стало историческим днем для развития федеративных отношений в Российской Федерации: впервые на ее карте появился новый субъект Федерации, образованный в результате объединения двух самостоятельных прежде субъектов – Пермский край.

1 января 2007 года в составе РФ появился новый субъект - объединенный Красноярский край, 1 июля 2007 года - Камчатский край. Создание объединенной Иркутской области завершилось 1 января 2008 года, а Забайкальского края - 1 марта 2008 года. Таким образом, по состоянию на 1 марта 2008 года количество субъектов РФ было уменьшено до 83 вместо 89.

В СМИ широко обсуждается возможность объединения Москвы и Московской области, Санкт-Петербурга и Ленобласти, – поэтому объединение субъектов Российской Федерации не могут не привлекать к себе внимание и продолжает оставаться актуальным в настоящее время.

При оценке возможных последствий укрупнения субъектов РФ основное внимание обращается на политические, социально-экономические, финансовые и организационные аспекты. Существуют различные аргументы «за» и «против» объединения.

Существование сложносоставных субъектов создает препятствия для эффективного государственного управления. Положительным ожидаемым результатом объединения можно считать решение проблемы дефицита управленческих кадров для управления регионами, сокращение количества государственных служащих и упрощение структуры управления.

Отрицательным последствием является излишняя централизация власти, потенциально приводящая к возникновению центробежных сил.

Несомненно, укрупнение обладает существенным недостатком – увеличивается время прохождения решения. Это связано с тем, что проблема будет перемещена на более дальнее расстояние, и между местом возникновения проблемы и местом ее решения возникает значительная дистанция.

Кроме того, снижается управляемость внутри региона, так как централизованное управление крупными объектами является более сложным, чем малыми. Исторический опыт свидетельствует о том, что попытки укрупнения часто заканчиваются неизбежным разукрупнением: система стремится вернуться к своему оптимальному и естественному состоянию.

С политической точки зрения укрупнение способно предупредить национальный и территориальный сепаратизм, так как объединение производится на основе территориальной, исторической и культурной общности. Однако форсирование процессов объединения может привести к росту национального сепаратизма регионов и утрате национальной самобытности малых народов.

Несомненно, создание единой инфраструктуры и общий доступ к ней населения объединенных регионов приведет к улучшению социальных условий жизни. Но сложившиеся различия в уровне жизни не могут быть устранены сразу, так как в каждом регионе был сформирован специфический механизм обслуживания населения в социальной, медицинской, образовательной сфере, и объединение способно разрушить существующие модели.

Состоявшиеся в настоящее время объединения в основном были проведены с целью разрешения противоречия в управлении сложносоставными

субъектами РФ. Модель объединения автономных округов, находящихся в составе других субъектов, предполагает, что более сильные «материнские» территории (края и области) должны стать «локомотивами» развития автономных округов. Таким образом, в основе объединения и эффективной модели интеграции должно лежать два базовых принципа:

- «материнские» территории в силу уровня своего социально-экономического развития способны быть «локомотивами» развития;
- автономные округа не способны самостоятельно преодолеть экономическое отставание; политика их властей «пассивна».

Однако это условие не было соблюдено в случае объединения более чем половины автономных округов Российской Федерации (5 из 9), кроме Чукотского АО, который не является сложносоставным субъектом и в настоящее время в число укрупняемых не включен. С учетом отставания экономики всего Забайкалья и отсутствия интегрирующих проектов по освоению ресурсов механизм объединения не может выполнять ни функцию поддержки слабых субъектов, ни функцию мультипликатора роста. Ситуация Камчатского края аналогична Забайкалью. Следовательно, если рассматривать объединение субъектов РФ с рациональных позиций, а не как политическую задачу, процесс активного объединения не выглядит эффективным решением проблем, требующих проведения дифференцированной региональной политики.

Необходимо отметить, что при выборе автономных округов как объектов укрупнения не был учтен этнический фактор, который является не менее значимым, чем в национальных республиках.

В семи из десяти автономных округов проживают коренные малочисленные народы Севера, последний перечень которых был утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2006 г. N 536-р. Проводимая политика укрупнения ликвидирует существующие формы закрепления территориальных прав коренных малочисленных народов Севера без гарантированной финансовой поддержки, не предлагая альтернативу в форме законодательно закреплённой культурной автономии.

Анализ федеральных конституционных законов об образовании в составе Российской Федерации новых субъектов позволяет установить следующее. Наименование нового объединенного субъекта - Пермский край - включено в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ. При этом существование таких субъектов Федерации как Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ прекращено. Красноярский край сохраняется как субъект Федерации по названию и со статусом края, а Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский автономные округа подлежат исключению из Конституции РФ. Аналогичная ситуация произошла и при образовании Камчатского края, Иркутской области и Забайкальского края. Следовательно, в результате объединения сокращается число субъектов, охватываемых национально-территориальным принципом. На этом основании Л. Болтенкова делает вывод, что реформа федерализма в Российской Федерации не сохранит национально-территориальный принцип устройства государства. В. Филиппов также оценивает процесс объединения субъектов как «начало ликвидации регионов, организованных по «этническому» принципу». С этим сложно согласиться, так как национальные республики в составе РФ в ближайшее время не готовы расстаться со своим особым статусом. Очевидно, что элементы этнического федерализма будут длительное время оставаться фактором стабильности межнациональных

отношений и условием сохранения политического и территориального единства Российской Федерации.

Не ставя под сомнение целесообразность уже состоявшихся объединений, многие эксперты критически оценивают планы по дальнейшему укрупнению. Например, С. Туронок критикует идею укрупнения субъектов федерации, так как нельзя реформировать федеративные отношения «прорывом» ввиду «отсутствия ... правовой культуры. Федеральному центру необходимо сконцентрировать «скудные ресурсы» на экономической интеграции России, так как экономическая децентрализация усиливает регионализацию общественного мнения». Глобальная перекройка границ внутри государства содержит много издержек, грозящих нарастанием социальной напряженности, ростом национального самосознания, этническими конфликтами, утратой контроля над созданными крупными регионами. В результате проведение объединения субъектов РФ с целью повышения управляемости территорий, снижения возможности национального сепаратизма и улучшения уровня жизни населения регионов может дать эффект, противоположный ожидаемому.

Несомненно, процесс объединения – не самоцель, а способ решения конкретных задач. Укрупнение должен быть частью единой региональной политики, оно не должен носить стихийный характер. Для этого необходима выработка четких критериев, на основе которых должно приниматься решение о необходимости объединения субъектов Федерации. Эти критерии должны учитывать экономические показатели субъекта, количество и плотность населения, территориальную обособленность либо общность, наличие этнической и религиозной составляющей.

Тенденция слишком активного объединения субъектов несет в себе опасность избыточного укрупнения и активизации идей сепаратизма.

Справедливо обращается внимание на то, что отсутствие законодательно установленных пределов укрупнения субъектов может привести к нежелательным последствиям. Крупные, экономически мощные субъекты – это потенциальные агенты суверенизации. Поэтому важно своевременно предупредить избыточность укрупнения субъектов, законодательно закрепив пределы, срок и детальный порядок проведения подобных процессов.

Для принятия решения, в каком направлении должен развиваться процесс объединения в дальнейшем, необходимо оценить итоги уже состоявшихся объединений. Должна быть проведена комплексная оценка экономического состояния укрупненных регионов, анализ политической структуры и социальной обстановки.

Одним из основных препятствий для эффективного укрупнения регионов является отсутствие целостного видения конечного результата объединения. Нет ответов на вопрос, сколько в итоге должно быть субъектов в составе Федерации, каким статусом они будут обладать и каким образом формироваться. Ранее рассматривалась возможность объединения краев, областей и автономных образований, хотя теоретически возможно объединение республик с краями и областями. В результате будет образовано определенное количество укрупненных республик с характерными для них претензиями на суверенизацию. Поэтому в настоящее время необходимо на федеральном уровне разработать концепцию развития федеративных отношений, которая закрепила бы целостное видение перспектив модернизации федерализма на ближайшую перспективу.

Концептуальная неопределенность влечет за собой проблемы юридического характера, так как пределы укрупнения субъектов Федерации оказались законодательно не закреплены. Не станет ли стихийное укрупнение

шагом в сторону реализации сценария З. Бжезинского? «России, устроенной по принципу свободной конфедерации, в которую вошли бы Европейская часть России, Сибирская республика и Дальневосточная республика, было бы легче развивать более тесные экономические связи с Европой, с новыми государствами Центральной Азии и с Востоком, что тем самым ускорило бы развитие самой России»

Единственным сдерживающим фактором является норма пункта 2 статьи 3 ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», согласно которой при принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта должны соблюдаться государственные интересы Российской Федерации, принципы федеративного устройства Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина, а также учитываться сложившиеся исторические, хозяйственные и культурные связи субъектов Российской Федерации, их социально-экономические возможности.

2.4. Порядок вхождения в РФ новых субъектов (на примере республики Крым и города федерального значения Севастополь)

Конституцией РФ предусмотрена возможность изменения состава Российской Федерации путем принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта. Таким образом, изменение состава Российской Федерации может произойти путем:

- а) добровольного вхождения в Российскую Федерацию иностранного государства;
- б) образования на ее территории нового субъекта.

Эти вопросы урегулированы федеральным конституционным законом

от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»¹¹⁰, который в соответствии с ч. 2 ст. 65 Конституции РФ устанавливает основные условия и процедуру принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации.

Согласно ст. 3 указанного федерального конституционного закона, принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются на добровольной основе.

При принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта должны соблюдаться государственные интересы Российской Федерации, принципы федеративного устройства Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина, а также учитываться сложившиеся исторические, хозяйственные и культурные связи субъектов Российской Федерации, их социально-экономические возможности.

Согласно ст. 4 указанного федерального конституционного закона в качестве нового субъекта в Российскую Федерацию может быть принято иностранное государство или его часть.

Принятие в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части осуществляется по взаимному согласию Российской Федерации и данного иностранного государства в соответствии с международным (межгосударственным) договором о принятии в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части (далее - международный договор), заключенным Российской Федерацией с данным иностранным государством.

По общему правилу, в случае принятия в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства этому субъекту предоставляется статус республики.

¹¹⁰ О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005) // СЗ РФ. 2001. № 52 (1 ч.). Ст. 4916.

В случае принятия в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта части иностранного государства этому субъекту предоставляется статус республики, края, области, автономной области или автономного округа в соответствии международным договором.

В ст. 5 указанного федерального закона регламентированы условия образования в составе Российской Федерации нового субъекта, согласно которых образование в составе Российской Федерации нового субъекта может быть осуществлено в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов Российской Федерации. Образование в составе Российской Федерации нового субъекта может повлечь за собой прекращение существования субъектов Российской Федерации, территории которых подлежат объединению.

Согласно ст. 1 федерального конституционного закона от 17.12.2001 № 6-ФКЗ принятие в Российскую Федерацию нового субъекта - процедура, предусматривающая изменение состава субъектов Российской Федерации в результате присоединения к Российской Федерации иностранного государства или его части.

Образование в составе Российской Федерации нового субъекта - процедура, предусматривающая изменение состава субъектов Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным конституционным законом и не связанная с принятием в Российскую Федерацию иностранного государства или его части.

Согласно ст. 3 указанного федерального конституционного закона принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются на добровольной основе.

При принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта должны соблюдаться государственные интересы Российской Федерации, принципы федеративного устройства Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина, а также учитываться сложившиеся исторические, хозяйственные и культурные связи субъектов Российской

Федерации, их социально-экономические возможности.

Согласно ст. Федерального конституционного закона от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя»¹¹¹ республика Крым была принята в Российскую Федерацию в соответствии с Конституцией Российской Федерации и статьей 4 Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

Основаниями принятия в Российскую Федерацию Республики Крым являются:

1) результаты общекрымского референдума, проведенного 16 марта 2014 года в Автономной Республике Крым и городе Севастополе, на котором поддержан вопрос о воссоединении Крыма с Россией на правах субъекта Российской Федерации;

2) Декларация о независимости Автономной Республики Крым и города Севастополя, а также Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов;

3) предложения Республики Крым и города с особым статусом Севастополя о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым, включая город с особым статусом Севастополь;

4) Федеральный Конституционный Закон №6-ФКЗ от 17 декабря 2001 года «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

5) Постановление Конституционного суда РФ от 19.03.2014 №6-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного

¹¹¹ О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя: Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ (ред. от 26.12.2016) // СЗ РФ. 2016. № 52. Ст. 7463.

договора между РФ и Республикой Крым о принятии в РФ Республики Крым и образовании в составе РФ новых субъектов».

Республика Крым считается принятой в Российскую Федерацию с даты подписания Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов.

Согласно ст. 2 указанного федерального конституционного закона со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым в составе Российской Федерации образуются новые субъекты - Республика Крым и город федерального значения Севастополь.

Наименования новых субъектов Российской Федерации - Республика Крым и город федерального значения Севастополь были включены в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ.

Новые субъекты Российской Федерации имеют соответственно статус республики и города федерального значения.

Государственными языками Республики Крым являются русский, украинский и крымско-татарский языки.

Заключение

В заключение дипломного исследования можно сделать следующие выводы.

Российская Федерация - суверенное, целостное, федеративное государство, состоящее из субъектов. Субъектами РФ являются республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа. Федеративное устройство Российского государства, его состав закреплены Конституцией РФ.

Федеративное устройство России базируется на принципах, закрепленных Конституцией РФ в числе основ конституционного строя. Важнейшими принципами федеративного устройства России являются государственная целостность; единство системы государственной власти; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов; принцип суверенитета Российской Федерации; принцип равноправия и самоопределения народов в РФ; равноправие субъектов Российской Федерации.

Федерация - не «застывшее» образование, она может изменяться по составу субъектов, объем полномочий субъектов Федерации может также изменяться.

Субъектный состав Российской Федерации сегодня весьма разнообразен. Ст. 5 Конституции описывает видовой состав субъектов, подчеркивая при этом их равноправие во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 4). Однако вполне определенно можно констатировать наличие шести видов субъектов Федерации, что является отличительной особенностью России в сравнении с другими федеративными государствами. Высказываются мнения о том, что можно без какого-либо ущерба для государственного устройства страны придать всем субъектам

действительно равный конституционно-правовой статус и значительно сократить количество их видов. что нормы Конституции, закрепляющие статус субъектов Федерации, не способствуют практическому достижению их равноправия, и о том, что, с одной стороны, Основной закон закладывает потенциальный механизм выравнивания статуса субъектов, что позволяет рассматривать их как равноправных членов Федерации, а с другой - устанавливает основу для их неодинакового правового положения. Яркий пример тому - признание автономного округа равноправным субъектом Федерации и одновременное установление его вхождения в состав края или области (ч. 4 ст. 66 Конституции РФ).

Исследователи предлагают три варианта разрешения конституционных противоречий в области симметрии государственного устройства.

Первый. Низведение всех субъектов Федерации до уровня административно-территориальных образований и преобразование Российской Федерации в унитарное государство. Очевидно, что ввиду ряда объективных и субъективных факторов данный путь неприемлем.

Второй. Придание всем субъектам (или ряду субъектов) Федерации статуса независимых государств с последующим преобразованием Российской Федерации в конфедеративное образование. Такой путь для России также недопустим.

Третий. Создание так называемой плоской федерации, включающей в себя однопорядковые, равноправные субъекты, не обладающие государственным статусом. Неважно, как они будут называться, - губерниями, землями или как-либо иначе. Главное, что это будут субъекты Федерации, а не государства. В рамках данного варианта возможно и разумное укрупнение регионов.

Реконструкция государственного устройства России и построение нового российского федерализма невозможны без проведения конституционной

реформы. Пересмотр Конституции Российской Федерации неизбежен в обозримом будущем. Главное - это с учетом всей полноты отечественного и мирового опыта государственного строительства создать Концепцию дальнейшего развития российского федерализма, образования регионов нового типа как его базовых элементов, сформировать цели и задачи на ближайшую и отдаленную перспективу, установить приоритеты, этапы реформ.

Федерализм в России уникален. Ему трудно подобрать аналоги в истории и современном мире. Он не сводится ни к национально-государственному устройству (что отличало советскую модель), ни к территориальному. Попытки копировать опыт иностранных федеративных государств не будут иметь успеха, потому что они будут расходиться с российскими реалиями и противоречить интересам развития регионов страны. Однако необходимо признать наличие общих закономерностей, или, по крайней мере, осознанной системы общих целей, в рамках которой применение зарубежного опыта оправданно.

Закрепленная в Конституции Российской Федерации модель федеративного устройства не сложилась концептуально до конца, имеет много противоречий. Федеральная Конституция должна более четко сформулировать основные принципы федеративных отношений, круг предметов ведения, определить принципы, формы и процедуру разграничения и реализации компетенции по предметам совместного ведения. Не установлены основы публично-правовой ответственности субъектов Федерации за ненадлежащее осуществление государственной власти. В федеральных актах нарушаются нормы российской Конституции, ущемляется конституционный статус субъектов Федерации. Наблюдается существенный разрыв между закрепленными в Конституции России нормами и фактически сложившейся системой разделения государственной власти по вертикали на основе иных форм правового регулирования.

Решение существующих проблем в строительстве федеративного государства нужно искать в неукоснительном следовании конституционным принципам. По сути конституционные принципы федерализма должны стать вектором в реформировании и совершенствовании государственного устройства России. В этой связи представляется необходимой качественная коррекция модели государственного устройства России при сохранении федеративного типа организации и качественно новая концепция национальной политики и этнополитического развития. Необходимо на законодательном уровне предусмотреть меры федерального сдерживания по ряду случаев укрупнения при превышении максимальных территориальных, демографических и бюджетных показателей.

Также существует необходимость закрепления мер федерального протекционизма для некоторых случаев укрупнения (например, при объединении сложносоставных субъектов, при объединении субъекта-донора с дотационным субъектом).

Структурные изменения – это всегда сложный процесс. Структура любой, в том числе федеративной, системы является наиболее консервативной ее частью. Необходимо модернизировать ее таким образом, чтобы сделать систему более открытой, не разрушив основ ее жизнедеятельности.

Объединение субъектов РФ не сможет решить поставленных задач, если в новых субъектах Федерации не будет создано развитое гражданское общество, а субъекты останутся отсталыми в экономическом, политическом и социальном отношении.

Процесс модернизации территориальной структуры России должен происходить последовательно, особенно в отношении национальных субъектов. Объединение должно проводиться только при условии улучшения социально-

экономического уровня и обеспечения благополучия населения всего региона. Большое внимание требуется уделить законодательному ограничению интеграционных процессов.

Таким образом, учет сложившейся практики объединения субъектов Российской Федерации позитивно отразится на последующих территориальных преобразованиях, улучшит управляемость многонациональным и территориально неоднородным государством и обеспечит целостность России.

По нашему мнению, федеративное государство будет функционировать как единая социальная целостность при условии, что региональные и локальные социальные общности будут стремиться к сохранению и укреплению единства и территориальной целостности государства, а федеральная власть - к поддержанию и развитию автономии, самоуправления субъектов федерации, к упрочению целостности государства в целом.

Таким образом, принцип федерализма жизненно важен для интеграции Российского государства, отличающегося не только своими масштабами, но и многообразием регионов: экономическим, национальным, историческим, социально-политическим, идеологическим. Уже в процессе перехода от прежней жестко централизованной экономики к рыночным хозяйственным отношениям быстро выявилась необходимость многих специфических форм и методов такого перехода. Федерализм призван стать твердой гарантией исторически сложившегося государственного единства России на основе общероссийского согласия. В многонациональной России федерализм способствует, с одной стороны, реализации общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов, росту национального самосознания, а с другой стороны, сочетанию их интересов с интересами всего общества. Особо следует подчеркнуть роль принципа федерализма в решении проблем, связанных с закреплением и осуществлением прав человека и гражданина.

Федерализм в его современном прогрессивном прочтении не противостоит ни идеям самоопределения народов и развития национальной государственности, ни интересам регионов, их стремлениям к повышению своей самостоятельности. Если федерализм основан на демократических принципах, на устоях правового государства, если он действительно гуманистичен, то тогда наиболее полно проявляются его достоинства: общий крупный рынок, свободное движение капиталов, товаров и услуг свобода передвижения людей; более благоприятные условия для взаимообмена достижениями науки, образования, культуры. Важно, однако, постоянно помнить, что достоинства федерализма проявляются не автоматически.

Судьбы российского федерализма находятся в руках нынешнего и будущих поколений. Очень важно, чтобы стабильность, устойчивость принципов, провозглашенных в Конституции 1993 года, сочетались с динамизмом их реализации, гибкостью и подвижностью применяемых форм и методов. С одной стороны, необходимо, чтобы были установлены и действовали надежные гарантии, препятствующие возрождению унитаристских, авторитарных начал в деятельности центра; субъекты Федерации должны чувствовать себя в безопасности от опасных переходов в системе управления. С другой стороны, федерализм должен иметь достаточный потенциал в противостоянии сепаратизму и безудержному регионализму. Как свидетельствует весь мировой опыт и особенно наша собственная история, ослабление федерации и ее распад не только несут с собой экономические и политические тяготы, но и прямо ведут к лишениям больших групп населения, нарушениям их жизненно важных прав и свобод. Федерализм, свободный от таких изъянов, способен выдержать испытания временем, а главное, улучшить жизнь людей.

В настоящее время Россия не обладает всеми признаками федеративного государства, следовательно, является формальной федерацией. Для

исправления такой ситуации требуется проведение комплексной реформы в сфере федеративных отношений.

Список использованных источников

Нормативные правовые акты

1. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (принята 24.10.1970 Резолюцией 2625 (XXV) на 1883-ем пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1.- М.: БЕК, 1996. С. 2 - 8.
2. О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах: Конвенция № 169 Международной организации труда (принята в г. Женеве 27.06.1989 на 76-ой сессии Генеральной конференции МОТ) // СПС Консультант Плюс: международные акты.
3. Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (принята 18.12.1992 Резолюцией 47/135 на 92-ом пленарном заседании 47-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Действующее международное право. Т. 2.- М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 90 - 94.
4. Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (заключена в г. Страсбурге 01.02.1995) // СЗ РФ. - 1999. - № 11. - Ст. 1256.

5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом последних поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.
6. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005) // СЗ РФ. - 2005. - № 45. - Ст. 4581.
7. О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя: Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ (ред. от 26.12.2016) // СЗ РФ. - 2016. - № 52. - Ст. 7463.
8. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 01.05.2017) // СЗ РФ. - 2017. - № 18. - Ст.2675.
9. Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 17.12.1999 № 211-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // СЗ РФ. - 2013. - № 27. - Ст.3477.
10. О животном мире: Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. - 2016. - № 27. - Ст. 4160.
11. О недрах: Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. - 2016. - № 27. - Ст. 4212.
12. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (ред. от 20.03.2017) // СЗ РФ. - 2017. - № 13. - Ст. 1912.
13. Вопросы обеспечения деятельности аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах: Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2000. № 1149 (ред. от 25.07.2006) // СЗ РФ. - 2006. - № 31. - Ст. 3459.

14. О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации: Федеративный договор от 31.03.1992 // СПС Консультант Плюс: законодательство.

Специальная литература

15. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность / С.А. Авакьян. - М.: Сашко, 2000. - 412с.
16. Александров В.М., Семенов А.В. Состояние и перспективы развития федеральных округов Российской Федерации / В.М. Александров, А.В. Семенов // Правоведение. - 2002. - № 3. - С. 88 - 90.
17. Андриченко Л.В., Юртаева Е.А. Конституционные основы российского федерализма / Л.В. Андриченко, Е.А. Юртаева // Журнал российского права. - 2013. - № 6. - С. 5 - 16.
18. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай. - М.: Юрист, 2009. - 512с.
19. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Е.Ю. Бархатова. - М.: Проспект, 2010. - 512с.
20. Барциц И. Мысли об административной реформе в год десятилетия Конституции РФ / И. Барциц // Федерализм. - 2003. - № 3. - С. 29 - 30.
21. Безруков А.В. Проблемы взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов в сфере исполнительной власти / А.В. Безруков // Журнал российского права. - 2001. - № 1. - С. 112 - 114.
22. Бредихин А.Л. Суверенитет в системе российского федерализма / А.Л. Бредихин // Государственная власть и местное самоуправление. - 2012. - № 7. - С. 9 - 11.

23. Брежнев О.В. Административно-территориальные единицы с особым правовым статусом в объединенных субъектах Российской Федерации: опыт, проблемы, перспективы развития / О.В. Брежнев // Конституционное и муниципальное право. - 2010. - № 7. - С. 30 - 36.
24. Бутенко А.В. К вопросу о современной модели российского федерализма / А.В. Бутенко // Конституционное и муниципальное право. - 2012. - № 10. - С. 25 - 29.
25. Бусыгин А. Федеральные округа: настоящее и будущее / А. Бусыгин // Федерализм. - 2003. - № 3. - С. 74 - 76.
26. Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов / А.Б. Венгеров. - М.: Юрист, 1998. - 710с.
27. Глигич-Золотарева М.В. Субъектный состав Российской Федерации: эпоха перемен уже наступила / М.В. Глигич-Золотарев // Государство и право. - 2006. - № 10. - С. 15 - 16.
28. Глигич-Золотарева М.В. Законодательная база федеративных отношений: перспективы совершенствования / М.В. Глигич-Золотарева // Журнал российского права. - 2002. - № 7. - С. 51 - 53.
29. Городилов А.А., Губин Ю.И., Соколов А.Н. Федерализм в России - состояние, проблемы, перспективы развития / А.А. Городилов, Ю.И. Губин, А.Н. Соколов. - Калининград, 2010. С. 69 - 71.
30. Гумашвили Л.Э. Характерные черты модели российского федерализма в положениях Конституций Российской Федерации и Чеченской Республики / Л.Э. Гумашвили // Конституционное и муниципальное право. - 2011. - N 4. - С. 50 - 53.
31. Знаменщиков Р.В. Принципы федерализма в России и Германии (сравнительное конституционно-правовое исследование) / Р.В. Знаменщиков. Дис. ... канд. юрид. наук. - Тюмень, 2003. - 230 с.
32. Иванова В.И. Основы конституционного права Российской Федерации / В.И. Иванов. - М.: Норма, 2008. - 444с.

33. Ишеков К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации; под ред. П.П. Сергуна. - Саратов: ГОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации», 2010. - 244с.
34. Калина В.Ф. Федерализм: понятие и конституционные принципы / В.Ф. Калина // Юриспруденция. - 2002. - № 1. - С. 213 - 236.
35. Кириенко Г.С. Некоторые проблемы реализации принципов российского федерализма: теория и практика / Г.С. Кириенко // Конституционное и муниципальное право. - 2012. - № 8. - С. 45 - 47.
36. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. - М.: Проспект, 2008. - 510с.
37. Коломейцева Т.А. Проблемы укрупнения субъектов Российской Федерации / Т.А. Коломейцева // Конституционное и муниципальное право. - 2010. - № 6. - С. 42 - 46.
38. Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный); под ред. Ю.А. Дмитриева. - М.: Юстицинформ, 2007. - 616 с.
39. Конституционное право России; под ред. В.В. Лазарева. - М.: Норма, 2004. - 494с.
40. Кутафин О.Е. Конституционное право: учебник / О.Е. Кутафин. - М.: Инфра-М, 2008. - 624с.
41. Липатов Э.Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества; под ред. В.В. Володина. - Саратов: Саратовский университет, 2009. - 164 с.
42. Лукьяновская О.В. Конституционные принципы федеративного устройства российского государства / О.В. Лукьяновская. - Волгоград: Волгоградская академия государственной службы. - 220с.
43. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. / Н.И. Матузов, А.В. Малько. - М.: Городец, 2009. - 566с.
44. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: учебник / М.Н. Марченко. - М.: Контакт, 2006. - 498с.

45. Медушковский А. Бонапартистская модель власти для России? / А. Медушковский // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2001. - № 1. - С. 166 - 168.
46. Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник / А.В. Мелехин // СПС КонсультантПлюс. 2009.
47. Муравьев А.А. Развитие государственного устройства Российской Федерации как фактор совершенствования системы регионального управления / А.А. Муравьев. Дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 2003. - 212с.
48. Мухаметшин Ф.Х. Российский федерализм: проблемы формирования отношений нового типа (политико-правовые аспекты) / Ф.Х. Мухаметшин // Государство и право. - 1994. - № 3. - С. 55 - 57.
49. О принципах федерализма в России: Проект Федерального закона N 96700167-2 // СПС КонсультантПлюс.
50. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение; под ред. Л.Л. Попова. - М.: Норма, 2011. - 320с.
51. Порошкина Ю.О. Правовой сепаратизм регионов как угроза национальной безопасности Российской Федерации: Автореферат кандидатской диссертации / Ю.О. Порошкина. - М.: Академия госслужбы при Президенте РФ, 2000. - 274с.
52. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский. - М.: ИНФРА-М, 2006. - 412с.
53. Родионова О.В. Проблема детерминированности социальной функции формами государства / О.В. Родионова // Право и политика. - 2006. - № 11. - С. 18 - 19.
54. Саква Р. Российский федерализм на перепутье / Р. Саква // Сравнительное конституционное обозрение. - 2005. - № 1. - С. 178 - 180.
55. Семитко А.П. Идея федерализма в России: прошлое и настоящее / А.П. Семитко // Российский юридический журнал. - 2013. - № 1. - С. 19 - 23.

56. Соколов А.Н. Проблемы федеративного конституционализма в России / А.Н. Соколов // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 11. - С. 62 - 64.
57. Столяров М., Беленко Н. Три этапа развития федерализма в постсоветской России / М. Столяров, Н. Беленко // Федерализм. - 2006. - № 3. - С. 54 - 56.
58. Тадевосян Э.В. К вопросу о характере государственной власти субъекта Федерации / Э.В. Тадевосян // Государство и право. - 2000. - № 3. - С. 21 - 22.
59. Теория государства и права: Курс лекций; под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. - М.: Норма, 2008. - 414с.
60. Толстых В.Л. Прямое действие Конституции / В.Л. Толстых // Конституционное и муниципальное право. - 2002. - № 4. - С. 59 - 61.
61. Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма / И.А. Умнова. - М.: Юнити-Дана, 2007. - 514с.
62. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. - М.: Норма, 2001. - 488с.
63. Цисар Л.А. Федеративное государство: особенности, основные характеристики / Л.А. Цисар // Государственная власть и местное самоуправление. - 2005. - № 12. - С. 19 - 20.
64. Черкасов К.В. Федеральные округа в Российской Федерации: состояние и тенденции развития / К.В. Черкасов // Законодательство и экономика. - 2009. - № 1. - С. 45 - 47.
65. Черняк Л.Ю. Теория делимости государственного суверенитета в федеративном государстве / Л.Ю. Черняк // Академический юридический журнал. - 2009. - № 1. - С. 12 - 20.
66. Чертков А.Н. Возможности совершенствования субъектного состава Российской Федерации: правовые аспекты / А.Н. Чертков // Журнал российского права. - 2005. - № 11. - С. 32 - 34.
67. Чертков А.Н. Изменение конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации / А.Н. Чертков // Журнал российского права. - 2013. - № 11. - С. 18 - 26.

68. Болтенкова Л.Ф. Сохранит ли реформа российского федерализма национально-территориальный принцип? / Политико-правовые ресурсы федерализма в России / Под редакцией Р. Хакимова. Казань,- 2006.- С. 18 - 25.
69. Чертков А.Н., Плюгина И.В. Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах / К.В. Черкасов, И.В. Плюгина // Право и политика. - 2006. - № 2. - С. 32 - 34.
70. Чихладзе Л.Т. Специфика регионального управления в Российской империи / Л.Т. Чихладзе // Административное и муниципальное право. - 2008. - № 6. - С. 20 - 21.
71. Юсубов Э.С. Методологические основы исследования проблем российского федерализма / Э.С. Юсубов // Конституционное и муниципальное право. - 2009. - № 24. - С. 15 - 18.

Судебная практика

72. По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы: Постановление КС РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П // СПС КонсультантПлюс: судебная практика.
73. По делу о проверке конституционности Закона Российской Федерации от 17 июня 1992 года «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда РФ от 11.05.1993 № 9-П // СЗ РФ. - 1993. - № 28. - Ст. 1083.
74. 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: Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П // СЗ РФ. - 2000. - № 25. - Ст. 2728.

75. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П // Вестник Конституционного Суда российской Федерации. - 1996. - № 1.
76. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава Основного Закона Читинской области: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. - 1996. - № 1.
77. По делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 г: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 1995 г.// СЗ РФ. - 1995. - № 50. - Ст. 4969.
78. По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области: Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.1997 № 12-П // СЗ РФ. - 1997. - № 29. - Ст. 3581.
79. По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 28.11.1995 № 15-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. - 1995. - № 6. - С. 37.