

И. Н. Сенякин*

Российский федерализм: проблемы и тенденции развития

Важнейшей задачей в сфере государственного строительства на современном этапе развития России является укрепление Федерации. Необходимым условием этого служит формирование высокой правовой и политической культуры россиян, без чего невозможны ни правопорядок и стабильность в стране, ни устойчивое проведение взятого политического курса.

Принцип федерализма занимает особое место в системе принципов российского законодательства. Как государственно-правовое явление федерализм принято рассматривать в различных ракурсах — режим, принцип, форма государственного устройства. «Как принцип он воплощает способ урегулирования разногласий и объединений людей и их образований на государственном уровне, а как режим и форма — определяет разделение государственной власти по вертикали между территориальными образованиями различного уровня в едином государстве»¹.

Федерализм — действует разноплановое. Его истоки лежат в разнородности общества, в котором государство принимает форму федерации. Для России это единственно возможная политико-территориальная организация. Важнее проблемы для нашей страны нет, ибо судьба федерализма — это сегодня судьба России². Федерализм — надежный и единственно верный путь к сохранению целостности Российского государства, унификации его законодательства, успешному урегулированию национальных отношений.

Существенной чертой федерализма является разделение властей. Федерализация государства должна выступать в качестве гарантии демократического устройства государственной власти, метода управления страной. Замечено, что федеративные государства более демократичны по своей природе. Именно федерализм обеспечивает успешное решение общегосударственных вопросов с учетом интересов регионов, гарантируя национальное единство.

Федерализм действует до тех пор, пока существует разделение властей³.

Конституция Российской Федерации закрепила этот принцип как по горизонтали, т.е. на федеральном уровне (ст. 10), так и по вертикали между Российской Федерацией и ее субъектами (ч. 3 ст. 5).

Власть, построенная в соответствии с принципом разделения, является динамичной системой. Без достижения ее внутреннего равновесия этот принцип не просто не будет благом, но и принесет вред, ибо за декоративным фасадом может скрываться диктат какой-либо ветви власти. Но и «стерильная чистота» разделения властей до сих пор не воспринимается ни одним государством. Между различными ветвями власти не может и не должно быть непроходимой преграды. Они должны иметь возможность

* Профессор кафедры теории государства и права Саратовской государственной академии права, доктор юридических наук.

¹ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 11.

² См.: Проблемы и перспективы развития российского федерализма. М., 1998. С. 63.

³ См.: Дик Ховард А.Е. Федерализм // Верховенство права. М., 1992. С. 94.

взаимодействовать и контролировать друг друга в целях эффективного управления, а также с тем, чтобы не допустить опасной концентрации полномочий в руках одной из ветвей власти⁴.

Каждая из них, конечно же, стремится сосредоточить большую часть полномочий. Но если законодательный орган это осуществит, то он превратится в коллективного тирана. Если исполнительная власть излишне расширит свои полномочия, то это приведет к единоличной диктатуре. Организация судебной власти, исключая ее ответственность, может привести к диктату судей, что не менее опасно, так как именно судебной власти принадлежит право принятия окончательных решений⁵.

Следует оговориться, что «федерация» и «федеративное устройство» как явления государственно-правовой действительности тесно взаимосвязаны между собой, но не идентичны.

Федерация — сложное союзное государство, состоящее из особого рода политико-территориальных, государственных образований, обладающих определенной самостоятельностью, в котором на основе консенсуса одновременно обеспечивается целостность государственной власти и ее вертикальное разделение между федеральным центром и субъектами федерации при верховенстве федеральной власти. Характерными чертами федерации являются: территориальный элемент; властный элемент; организационный элемент; элемент согласия.

Федерализм же имеет более сложную природу, нежели федерация, он представляет собой комплексное государственно-правовое явление, присущее федеративному государству и отражающее особый способ политико-территориальной организации и связанные с этим процессы централизации и децентрализации. Ему свойственны материальный, организационный, регулятивный признаки⁶.

Таким образом, если федеративное устройство — это принцип государственно-территориального деления, то федерация — юридическое оформление этого принципа, а федерализм представляет собой механизм взаимоотношений центра и субъектов федерации⁷.

Суть федерализма заключается в обеспечении согласия в процессе осуществления государственной власти, а его компонентами являются «государственная целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации»⁸.

⁴ См.: *Пряхина Т.М.* Реализация принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации // Становление государственности и местного самоуправления в регионах России. Саратов, 1997. С. 75.

⁵ См.: *Пряхина Т.М.* Указ. соч. С. 76.

⁶ См.: *Волков П.В.* Теоретико-правовые проблемы федерализма: федеративные властеотношения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004. С. 13–14, 16.

⁷ См.: *Лукьяновская О.В.* Конституционные принципы федеративного устройства Российского государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2005. С. 11.

⁸ *Кабышев В.Т.* Российский федерализм: конституционные основы, тенденции развития // Конституционное развитие России: Межвуз. науч. сб. Саратов, 1996. С. 8.

Сложность проблематики современного федерализма предполагает выделение по крайней мере четырех уровней его изучения: геополитического, идеологического, категориально-методологического и технико-юридического.

Последний аккумулирует проблемы федерализма, изучаемые отдельными юридическими отраслями, прежде всего конституционным правом⁹.

Что же касается федерализма как принципа российского законодательства, то его внутренними элементами выступают: конституционно-правовая основа, государственный суверенитет, единство системы государственной власти и ее разграничение, равноправие субъектов РФ, двухуровневая система российского законодательства, правовой статус органов местного самоуправления.

Для раскрытия сути данного принципа как гарантии единства и территориальной целостности России необходимо обратиться к нормативно-правовым актам различных отраслей права и исследовать содержащиеся в них требования. В этой связи целесообразно выявить ключевые общественные отношения, без урегулирования которых невозможно нормальное функционирование российской государственности. К таковым относятся: демократия и гласность; права и свободы граждан; народовластие; функции государства; социально-экономические и национальные проблемы развития российского общества и т.д.¹⁰.

Конституция России закрепила федерализм в качестве одного из основополагающих принципов государства. В главе 3 Основного Закона рассматриваются важнейшие вопросы федерального устройства и управления: названы 89 субъектов Федерации, определен их правовой статус, подчеркнуты приоритеты Российской Федерации перед ее субъектами в вопросах территории, языка, денежного обращения, налоговой и законодательной систем. В основу построения Российской Федерации положены национально-территориальный и региональный принципы. Исходя из этого, образовались соответственно три вида субъектов Федерации – республики; края, области, автономные области, автономные округа; Москва и Санкт-Петербург.

Такая модель государственного устройства, как показывает современная практика, далеко не безупречна. Субъектами Федерации, по нашему убеждению, могут быть только государственные образования, входящие составной частью в суверенное общедоверительное государство как равноправные его члены. При таком решении вопроса снимаются всякие субординационные недоразумения в отношениях областей, краев, автономных областей, автономных округов и республик, в состав которых они входят, укрепляется вертикаль государственной власти. В противном случае мы продолжаем сталкиваться с тем, что органы власти и управления краев и областей, добившись децентрализации федеральной власти, передачи значительной части полномочий в социально-экономической сфере из центра в регионы, получив право самостоятельно определять свою экономическую политику, стали претендовать на получение равных возможностей с республиками в полити-

⁹ См.: Родионов А.Б. Проблемы теории федерализма // Вопросы теории государства и права: историко-правовые исследования: Сб. науч. работ. Тамбов, 2004. С. 318–319.

¹⁰ См.: Левакин И.В. Современная единая российская федеративная государственность: проблемы и перспективы. Саратов, 2000. С. 106.

ко-правовой сфере. Такие требования представляются некорректными. Нельзя забывать, что республики Российской Федерации — это государства и именно поэтому они обладают соответствующими правами.

В пользу данного утверждения говорит и сравнение реального положения республик и областей Российской Федерации. Республики как государственные образования имеют свои конституции, а области, края — только уставы.

В отличие от прочих субъектов Федерации республики вразрез с Конституцией РФ реализуют свой суверенитет в практике установления гражданства, в провозглашении государственного языка и т.д. К тому же с формально-правовой точки зрения равноправные субъекты политических отношений не могут находиться в положении соподчиненности¹¹.

Республики управляются президентами, правовой статус которых несколько отличается от правового положения глав администраций краев и областей. Реально в России возникла как бы двухуровневая федерация: высший уровень — республики — со статусом, близким к классическому федерализму, и низший уровень — области, края и т.д., статус которых мало что имеет общего с тем положением, которое отводится в современном мире для субъекта федеративного государства.

Как справедливо замечает профессор М.С. Саликов, при анализе данной проблемы следует различать два понятия: равенство и равноправие. Первое часто ассоциируется с одинаковостью, идентичностью. Между тем Конституция Российской Федерации исходит из понятия равноправия, а не равенства субъектов. По сути она признает фактическое неравенство членов существующей в настоящее время Федерации¹².

Выступая против такого неравенства, многие области и края наравне с республиками в недавнем прошлом стали активно заключать с центром двусторонние договоры, предусматривающие для них некоторые льготы в сфере налогов, кредитов и т.д.

Такие соглашения основывались на положении Конституции РФ, что «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий» (п. 3 ст. 11).

Первоначально предполагалось, что подобные договоры будут заключены только с теми республиками, которые отказались от подписания Федеративного договора в силу своей «особой» позиции, связанной со стремлением к утверждению своего суверенного статуса. Однако в дальнейшем подобный договорный процесс принял массовый характер.

Заключенные договоры по своему содержанию были неодинаковы. Одни из них составлялись под влиянием договора с Татарстаном, другие же были направлены на изменение статуса субъектов и заключались в соответствии с конституционными положениями о разграничении полномочий в Российской Федерации.

¹¹ См.: *Дзапшба Ф.З.* Федерализм: современная теория и политическая практика. Саратов, 1999. С. 216.

¹² См.: *Саликов М.С.* О некоторых итогах Федерации России // Российское правовое государство: итоги формирования и перспективы развития. Вып. 2. Воронеж, 2004. С. 85.

Договор с Татарстаном, если и не вышел за рамки Основного Закона, то посягнул на принцип конституционного равенства и тем сильнее создал прецедент нарушения компромисса России со всеми субъектами Федерации. При этом ряд положений договора — об участии республики в международных отношениях, самостоятельности внешнеэкономической деятельности, создании своего национального банка, решении вопросов республиканского гражданства, праве опротестования законов Российской Федерации в случае их противоречия договору с Татарстаном и другие — прямо нарушают Конституцию России либо не соответствуют ее нормам¹³. Но несмотря на это, было подписано 46 подобных соглашений между субъектами Федерации и центром. Однако, как показала жизнь, подобная договорная практика не оправдала себя, ибо углубляла неравенство между субъектами Федерации, вела к разрушению единого экономического, политического и правового пространства. Наметилась тенденция обесценивания федеральной конституции¹⁴. В силу этого договорные отношения центра и регионов не оправдали ожиданий, так как разрушали федеративные начала России, порождали недоверие субъектов друг к другу.

Именно поэтому в последнее время стали заключаться так называемые «обратные» договоры о расторжении ранее заключенных договоров, из которых на сегодняшний день осталось только восемь.

Достижение реального равноправия всех субъектов Федерации — процесс длительный и сложный, предполагающий их взаимное уважение, ответственность друг перед другом, готовность к различным компромиссам в деле сохранения России как уникального государственного образования.

О равенстве субъектов Федерации прописано в ч. 4 ст. 5 Конституции РФ, где говорится, что «во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны». Гарантия же обеспечения такого равноправия зависит не только от самих субъектов Федерации, но и от организации власти в федеративном государстве¹⁵.

Совершенно очевидно, что обозначенная проблема тесно связана с выбором оптимальной модели федерализма в России — «симметричной» или «асимметричной» федерацией. Симметричная модель предполагает одинаковый статус для всех субъектов федерации и равенство во взаимоотношениях с центром. Асимметрия заключается в объединении неоднородных типов субъектов федерации с различными статусами и характером взаимоотношений с центром.

В Российском государстве федерация асимметрична, но не в конституционном статусе субъектов Федерации, а в объеме полномочий, которые определены Конституцией РФ, заключенными на ее основе договорами и федеральными законами.

Вместе с тем Конституция РФ неоднозначно закрепила модель действующего федерализма: с одной стороны, провозглашено равноправие всех

¹³ См.: Киселева А.В. Принципы федерализма в Российской Конституции: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов на/Д., 1996. С. 162–163.

¹⁴ См.: Долгов В.М. Федерализм в современной России: тенденции и проблемы // Федерализм: Сб. науч. ст. Саратов, 1997. С. 22–23.

¹⁵ См.: Эбзеев Б.С., Карапетян Л.М. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов // Государство и право. 1995. № 3. С. 5.

субъектов, а с другой — возможность делегирования полномочий Федерации и ее субъектов на договорной основе. Следовательно, формальная симметрия реально означает асимметрию, но речь должна идти не о безусловном «асимметричном» федерализме, а об асимметрии управления в федеративном государстве¹⁶.

Своеобразные просчеты обнаружила и процедура усовершенствования правового статуса некоторых автономных образований. В частности, речь идет об автономных округах. В целях защиты своих прав и интересов еще в 1991 г. они образовали Ассоциацию. В связи с этим 5 февраля 1992 г. был опубликован проект Указа Президента РФ № 118, в котором одобрялся такой шаг и предлагалось правительству Российской Федерации по согласованию с соответствующими комиссиями палат и комитетов подготовить нормативные документы, обеспечивающие функционирование Ассоциации.

На сегодня этот специальный политико-правовой статус девяти автономных округов так и не получил официального признания и подтверждения со стороны высших органов государственной власти Российской Федерации.

В декабре 1996 г. Государственная Дума приняла Федеральный закон «Об основах отношений края или области с входящими в их состав автономными округами», который, к сожалению, Президентом был отклонен. Данный Закон не столько устанавливал единые принципы отношений указанных субъектов, сколько констатировал необходимость поиска решений путем заключения договоров и соглашений. В нем четко была зафиксирована лишь необходимость проведения выборов в законодательные и исполнительные органы края или области, включая территории автономных округов. Вместе с тем Закон не регламентировал соотношение краевого (областного) и окружного законодательства, взаимоотношения бюджетов и налогов, разграничение краевой (областной) окружной собственности и т.д. Совершенно очевидно, что такой Закон не устраняет проблем правового статуса автономных округов¹⁷.

Обозначенные просчеты еще больше обнаружили проблемность экономического состояния и правового статуса автономных округов как субъектов Федерации, слабость этого звена в системе государственной власти. Поиск путей решения данных вопросов на практике привел к тому, что в декабре 2003 г. произошло первое изменение субъектного состава Российской Федерации путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. Окончательная процедура их объединения займет три года и завершится в декабре 2006 г., после чего будет избрано единое Законодательное собрание Пермского края. Однако сам факт таких преобразований говорит о многом.

На референдуме 17 апреля 2005 г. произошло объединение, в результате которого Таймырский и Эвенкийский автономные округа вошли в состав Красноярского края.

К институциональным основам модели российского федерализма относится принцип государственного суверенитета. Как политико-право-

¹⁶ См.: *Карпетян Л.* К вопросу о «моделях» федерализма // Государство и право. 1996. № 12. С. 63.

¹⁷ См.: *Иванов В.В.* Российский федерализм и внутригосударственная договорная политика. Красноярск, 1997. С. 30.

вой феномен он может рассматриваться в трех аспектах: как идея, как реально существующее явление, взятое в его историческом развитии; как юридическая конструкция, правовая форма закрепления в конституционно-правовых нормах того или иного государства¹⁸. В подходах к его пониманию имеются различные точки зрения, вращающиеся вокруг проблемы несоответствия между фундаментальными положениями Конституции Российской Федерации и конституциями ряда республик по данному вопросу.

Предметом обсуждения служат следующие положения. *Во-первых*, оценка современного состояния государственного суверенитета.

Во-вторых, различие мнений в понимании государственного суверенитета, поскольку он имеет разные измерения — политическое, юридическое, этическое.

В-третьих, не достигнуто согласие относительно степени суверенности и ее пределов в условиях ограничения сферы государственного вмешательства в жизнь гражданского общества.

В-четвертых, спорным среди зарубежных и отечественных политологов и юристов остается вопрос о делимости государственного суверенитета в федеральной системе и принадлежности части его субъектам федерации¹⁹.

Дискуссия по данной проблеме носит перманентный характер и во многом зависит от накала политической ситуации в стране, остроты решения национального вопроса и т.д. Однако, если подходить к ней исключительно с позиций государственно-правовых канонов, то следует прежде всего отталкиваться от предписания п. 2 ст. 5 Конституции РФ, закрепляющего за республиками статус государств, тем самым признавая их суверенитет как атрибутивное свойство.

Признаками суверенного государства являются независимость и самостоятельность государственной власти, территориальная целостность, собственная юрисдикция и правовая система²⁰.

Однако эти характеристики нельзя возводить в абсолют, ибо «абсолютизация суверенитета и провозглашение безграничной независимости — лишь утопия. Нельзя отождествлять “самостоятельность” государства с его полной независимостью. Построенная на идее абсолютного суверенитета и независимости политика ряда государств не способствует естественноисторическому развитию их народов в системе международного сообщества»²¹.

Все страны мира обладают ограниченным суверенитетом, так как в мировом сообществе все взаимосвязано и взаимообусловлено. Стопроцентный суверенитет невозможен²². Все дело в грамотном умении поделиться им.

¹⁸ См.: Грачев Н.И. Мифология и суверенитет: верховная власть сквозь призму сакральных традиций // Право и жизнь. 2002. № 49. С. 13.

¹⁹ См.: Горбачев И.Г. Российский федерализм: принципы построения и конституционно-договорная база разграничения предметов ведения и полномочий. СПб., 2000. С. 33–34.

²⁰ См.: Тихомиров Ю.А. Проблемы суверенитета государств в условиях глобализации // Глобализация и развитие законодательства. Очерки / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров, А.С. Пиголкин. М., 2004. С. 126.

²¹ Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М., 2001. С. 235.

²² См.: Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 466.

В конечном счете суверенность государства, по справедливому замечанию Б.С. Эбзеева и Л.М. Карапетяна, определяется не столько наличием об этом записи в конституции, сколько объемом его полномочий и прав²³. Отрицать же наличие у республик суверенитета вообще — значит не признавать их государствами, ибо он (суверенитет) есть неотъемлемое свойство последних. Умалчивать об их суверенности можно по различным причинам, но главная из них — это политический мотив: боязнь центра признания права народов на самоопределение и создание собственной национальной государственности, права разных народов самостоятельно определять свою судьбу, а в конечном счете развала федерации.

Такая боязнь, с одной стороны, признак слабости, неустойчивости федерации, недоверия центра к входящим в нее субъектам, а с другой — неуверенность федеральной власти в правильности, объективности и продуманности проводимой ею экономической, социальной, национальной, правовой, культурной политики и т.д. Будет ли сильной и перспективной федерация, построенная на такой основе? Думается, что нет. Доверие, согласие, взаимопонимание, неукоснительное исполнение договорных обязательств между субъектами федерации, а также между ними и центром — единственно верный путь построения цивилизованного федеративного государства.

Приоритетные начала построения федерации должны быть святы и непоколебимы. Нельзя допустить излишне ревностного отношения к прерогативам самостоятельности субъектов Российской Федерации, равно как и гипертрофии национального суверенитета, что является опасной тенденцией для человека и его прав²⁴.

И еще на один очень важный факт в связи с этой проблемой обратил внимание И.Г. Горбачев. «21 субъект Российской Федерации, — пишет он, — называются республиками, но общеизвестно, что республика — это форма государственного правления, или, иначе говоря, один из элементов формы государства. Если за республиками в составе РФ отрицаются качества государства, то формой чего является республика и как может существовать форма без содержания? Если следовать логике Конституционного Суда Российской Федерации и согласиться с тем, что республики вовсе не являются государствами, то следует сделать и другой шаг и сказать, что они вовсе не являются и республиками»²⁵.

Пока шел спор ученых и политиков по этому вопросу многие республики для себя его уже решили, указав в своих конституциях, что они являются суверенными государствами. Так, в ст. 61 Конституции Татарстана записано, что эта республика — «суверенное государство», «субъект международного права», «устанавливает ассоциированные отношения с Российской Федерацией». В Конституции Республики Коми утверждает, что «государственный суверенитет распространяется на всю территорию». Подобные формулировки содержатся и в конституциях Башкортостана, Дагестана, Саха, Тывы. Наметилась опасная тенденция к размыванию суверенных прав федерации, ибо самопроизвольная суверенизация республик без согласования ее объемов с центром способна ока-

²³ См.: Эбзеев Б.С., Карапетян Л.М. Указ. соч. С. 5.

²⁴ См.: Эбзеев Б.С. Российский федерализм: историческое развитие и современность // Россия и ее субъекты: право и политика. 2000. № 1. С. 13.

²⁵ Горбачев И.Г. Указ. соч. С. 40.

зять свое негативное воздействие на целостность России. Это может проявляться по нескольким направлениям.

Во-первых, в установлении республикой за собой права приостановления действия законов и иных нормативно-правовых актов Российской Федерации в случае, если они противоречат конституциям или законам республик (Башкортостан, Якутия и др.).

Во-вторых, закрепление республикой за собой права объявления военного положения, принятие решений по вопросам войны и мира (Тыва).

В-третьих, объявление природных ресурсов собственностью республики²⁶.

Вместе с тем даже подобные перекосы и ошибки в формулировках норм конституций субъектов Федерации показали, что закрепление в них идеи ограниченного суверенитета не привело к развалу федерации. Видимо, все дело не в формальной записи об этом, а в реальном содержании отношений между регионами и центром, умно выстроенной межнациональной политике, политическом беспристрастии к субъектам федерации, понимании их проблем, реальной помощи в вопросах социально-экономического развития и т.д.

В этой связи нужно учитывать и еще один важный момент: федеративное государство не предусматривает подчиненности между составляющими его субъектами. Каждый из них, входя в федерацию, сохраняет политико-правовое качество суверенной государственности, хотя она и ограничивается в определенной мере рамками компетенций, переданных федеральным органам. В то же время суверенитет федерации ограничен компетенцией ее субъектов. Такая компетенционная взаимообусловленность не умаляет сути суверенитета Российской Федерации в целом как единства, верховенства и независимости федеральной власти внутри страны и в международных отношениях. Суверенитет Федерации принадлежит не только федеральному центру, а реализуется и субъектами Федерации в рамках их полномочий. Этот факт должен быть юридически оформлен.

Причины отрицания суверенитета субъектов федерации главным образом связаны с возможностью их выхода из состава федерации и тем самым нарушением территориального единства союзного государства, игнорированием принципа нерушимости его границ. Именно поэтому ни Конституция РФ, ни Федеративный договор не предусматривают такой процедуры. Довод о том, что это право не характерно для федеративного образования — малоубедительный политический аргумент, который не несет в себе юридических обоснований. Федеративный договор как нормативный акт конституционного уровня должен содержать весь комплекс важнейших юридических условий, предусматривающих как всесторонние обязанности субъектов Федерации, так и их исчерпывающие права. Не исключение — и свобода волеизъявления республик о нахождении в составе Российской Федерации. Умалчивать о таком важном правомочии — значит ущемлять их государственную независимость, насильно обрекать на вечную приверженность выбранной однажды форме национально-государственного устройства.

Выработка универсальных, юридически обоснованных условий выхода и механизма их практической реализации — важнейшая гарантия сохра-

²⁶ См.: Иванов В.В. Российский федерализм и внутригосударственная договорная политика. Красноярск, 1997. С. 18–19.

нения, гармоничного развития и укрепления Российской Федерации. Если это право теряется, то субъект превращается в обычную административно-территориальную единицу с широким кругом полномочий в решении собственных дел и формальной государственно-правовой атрибутикой. О федерации, в которой нет права на выход для ее субъектов, можно говорить как о союзе государств, бывших таковыми до объединения.

К юридическим признакам федерации относятся: наличие у ее субъектов собственных конституций и законов, соответствующих федеральным; высших законодательных, исполнительных и судебных органов; особого представительства в федеральном парламенте; гражданства и т.д. Перечисленные признаки являются лишь формально-юридической характеристикой федерации. Основными организационными принципами ее построения являются: а) добровольность объединения; б) равноправие субъектов; в) их право на выход из состава федерации.

В процедуре добровольности создания Российской Федерации есть один нюанс. Все дело в том, что при подписании Федеративного договора 31 марта 1992 г. вопрос о вхождении в состав Федерации для республик не стоял. Заранее предполагалось, что они уже в составе России. Часть 2 ст. 8 Договора «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» предусматривает право республик на подписание договора и регулирование отношений по разграничению полномочий с федеральными органами государственной власти в соответствии с Конституцией РФ и конституциями республик. Возможность не войти в состав Федерации просто исключалась²⁷.

Не оговаривался и механизм выхода из состава Федерации. А такая процедура должна быть прописана, так как ее условия выступали бы, с одной стороны, гарантиями выполнения своих обязательств и субъектами Федерации, и центром, а с другой — надежным средством защиты регионов от произвола федеральных властей. Кроме того, при таком подходе не только субъекты Федерации, но и центральная власть несли бы обоюдную ответственность за целостность федерации, ее жизнеспособность и перспективу. Иначе остановить возможную силовую конфронтацию федеральной власти относительно регионов, устранить стратегические просчеты и ошибки в отношениях с ними будет практически невозможно. Безответственность центра в этом вопросе порождает вседозволенность, избирательность подходов к субъектам Федерации и как результат противостояние некоторых из них и стремление выйти из федерации. Иными словами, не игнорирование государственного статуса субъектов Федерации, а грамотно оформленная и умело проводимая политика федеральной власти по отношению к ним — вот основа монолитности федерации. Разве тезис известного нам политического лидера «Берите суверенитета столько, сколько хотите» не стал своеобразным толчком к развалу России? Этот необдуманный и опасный призыв к оголтелой суверенизации не имеет ничего общего с политически выверенным, юридически оформленным государственным суверенитетом субъектов Федерации.

²⁷ См.: Мингес А.В. Проблемы государственного устройства России // Федеративное устройство: проблемы взаимодействия регионов и центра. Волгоград, 1998. С. 20–21.

Между тем брошенный экспромтом, без правовых обоснований лозунг оказал свое негативное воздействие на отношения регионов и центра и послужил толчком к тому, что в области экономики, политики, законодательства резко усугубились и без того непростые отношения между ними, усилилось их противостояние. Правовая безграмотность в отношениях с регионами привела к тому, что возникшие противоречия стали ослаблять вертикаль государственной власти, расшатывать основу федерации, возродить сепаратистские тенденции.

Стало совершенно очевидно, что нынешняя модель государственного устройства России требует серьезной корректировки, ибо эффективно управлять страной прежними методами становится весьма проблематично. Не случайно в последние годы все настойчивее на различных уровнях звучат высказывания об укрупнении ее субъектного состава и образовании более компактной структурной системы Российской Федерации.

Вопрос об этом поднимался много раньше как учеными, так и управленческой элитой, но практической реализации эти предложения по различным причинам не получили. Возражения оппонентов сводились и сводятся к тому, что такая структурная реорганизация существенно изменит правовое положение субъектов РФ, их полномочия, а также отношения как друг с другом, так и с федеральными органами государственной власти. Кроме того, по их мнению, подобные преобразования неизбежно повлекут коренные изменения в системе регионального управления, ослабление действенности права гражданина осуществлять свою власть и т.д.²⁸

Однако современное развитие федеративных отношений вновь и вновь доказывает обратное: проблема не только не потеряла своей актуальности, напротив, она усугубилась и приобрела новое звучание. Потребовались кардинальные решения для предотвращения наметившегося развала Федерации, укрепления системы государственной власти. Одним из них явилось создание федеральных округов как нового звена в вертикали российской власти, юридически закрепленного Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Российской Федерации в федеральном округе»²⁹. Согласно данному документу в России образовались семь федеральных округов:

- Центральный федеральный округ;
- Северо-западный федеральный округ;
- Южный федеральный округ;
- Приволжский федеральный округ;
- Уральский федеральный округ;
- Сибирский федеральный округ;
- Дальневосточный федеральный округ.

Следует отметить, что институт федерального округа – не российская новелла. Федеральные округа давно имеются в федеративных государствах (США, Бразилии, Аргентине и др.).

Однако в этих государствах федеральный округ, как правило, один, он представляет собой столицу и прилегающие окрестности. Федеральный

²⁸ См., например: *Крылов Б.С.* Российский федерализм и гарантия демократии и прав человека // Журнал российского права. 2000. № 1. С. 10.

²⁹ СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

столичный округ, наряду с другими территориальными образованиями, является составной частью государства.

Есть государства (причем не только федеративные), в которых создаются особые округа в зависимости от специфики объекта управления — военные, почтовые, судебные, экологические и т.д. Однако такие округа не являются самостоятельными административно-территориальными единицами, субъектами внутригосударственных отношений³⁰.

Образованные в России федеральные округа по своей сути не соответствуют ни первой, ни второй модели. Они не изменяют федеративное территориальное устройство России (да это и невозможно осуществить президентскими указами), а сплачивают государство, способствуют укрупнению его территориального единства.

Проблема укрупнения субъектов Российской Федерации априори не может быть простой и ее решение не следует превращать в очередную кампанейщину. Прежде всего необходимо учитывать исторический опыт, экономическую самодостаточность будущих субъектов, усложнение внутренней территориальной структуры новых образований. Преобразования коснутся уточнения границ федеральных округов, их внутренней структуры и правового статуса окружных органов государственной власти³¹.

Федеральный округ должен стать реальной управленческой структурой для решения широкого комплекса социально-экономических, политических, национальных проблем конкретного региона и обладать соответствующими полномочиями для осуществления этих задач. На уровне округов должна вестись разработка социальных программ по привлечению внешних инвестиций, техническому перевооружению производства, созданию центров инноваций, развитию малого предпринимательства и т.д. Кроме того, с их помощью должны быть созданы условия «жизнеобеспечения населения, проживающего на территории федерального округа»³².

Федеральное единство России будет эффективным и прочным лишь на правовом фундаменте, который вытеснит конкуренцию центра и регионов в вопросах деления компетенции, обеспечит сотрудничество и взаимодействие властей на всех уровнях.

³⁰ См.: Некрасов С.И. Федеральные округа — новое звено в вертикали российской власти // Журнал российского права. 2001. № 11. С. 18–19.

³¹ См.: Матюшкин Г.О. Институционализация федеральных округов в современной России (общеправовой анализ): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 124.

³² Багба А.И. Разграничение полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами в условиях становления федеральных округов: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 124.