

Виктор Алексеевич Черепанов

О становлении и развитии федерализма в России

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*федерализм, разделение государственной власти, противоречия между
Российской Федерацией и ее субъектами, перспективная модель
российского федерализма, субсидиарность*

Вводная часть

Федерализм в России прошел непростой путь своего становления в постсоветский период. Историческое движение Российской Федерации при диалектическом рассмотрении можно представить как процесс возникновения, развертывания и снятия внутренне присущих ей социальных противоречий, которые выступают источником самодвижения и саморазвития российской федеративной системы. При этом «противоречие не следует считать какой-то ненормальностью, встречающейся лишь кое-где: оно есть отрицательное в своем существенном определении, принцип всякого самодвижения, состоящего не более как в изображении противоречия»¹. Этот блестящий по своей глубине анализ роли и значения диалектического противоречия в развитии всего универсума, осуществленный Гегелем в «Науке логики», не утратил методологической сущности в современном мире. Диалектический подход к познанию социальных процессов нацеливает на выявление присущих социальной системе противоречий, изучение их динамики и поиск путей разрешения.

Возникающие в обществе противоречия образуют социальную проблему, которая, отражаясь в массовом сознании, на первых порах выступает как

¹ Г.В.Ф. Гегель, *Наука логики*, Санкт-Петербург 2002, с. 398.

ситуация, вызывающая беспокойство, социальную дезорганизацию, конфликт интересов социальных групп, общностей, институтов. И лишь затем социальная проблема осознается на том или ином институциональном уровне, подвергается научной проработке и, в конечном счете – государственному вмешательству².

Общая критическая атмосфера, присущая обсуждениям федеративных отношений в научном и политическом сообществе³, позволяет высказать предположение о том, что в процессе развития российского государства сложились и получили обострение определенные социальные противоречия, которые требуют научного осмысления.

В рамках настоящей статьи сделана попытка рассмотреть процесс становления федерализма в России через призму возникновения, развертывания и снятия социальных противоречий, имманентных российской федеративной системе⁴.

Становление федеративной государственности

Российская Федерация как любая социальная система находится в противоречивом единстве с составляющими ее частями⁵. Противоречия между Федерацией и ее субъектами как элементами, частями этой системы разнообразны, формируются и проявляются в различных сферах деятельности.

В процессе становления федеративной государственности происходит *дифференциация* российской федеративной системы, усложнение внутреннего строения, формирование государственных образований как субъектов Российской Федерации, детальное разграничение компетенции между феде-

² А.Г. Здравомыслов, *Методология и процедура социологических исследований*, Москва 1969, с. 36; В.А. Ядов, *Стратегия социологического исследования*, Москва 1998, с. 71.

³ А.Рябов, А.Захаров, О. Здравомыслова (ред.), *К новой модели российского федерализма*, Москва 2013; Р. Хахимов (ред.), *Перспективы российского федерализма в XXI веке*, Казань 2013.

⁴ Необходимо отметить, что в рамках настоящей статьи рассматриваются лишь правовые аспекты российского федерализма. Другие, не менее важные его особенности (социально-экономические, социально-политические, этнологические и другие) нуждаются в отдельных исследованиях и специальных научных публикациях.

⁵ Данное противоречивое единство целого и частей наглядно показано Гегелем в «Науке логики»: «При ближайшем рассмотрении оказывается, что *целое* – это рефлексированное единство, которое само по себе обладает самостоятельным устойчивым наличием; но это его устойчивое наличие точно так же и оттолкнуто от него; как отрицательное единство целое есть отрицательное соотношение с самим собой; как такое оно стало внешним себе: оно имеет свое *устойчивое наличие* в противоположном себе, в многообразной непосредственности, в *частях*» (Г.В.Ф. Гегель, *Наука логики*, Санкт-Петербург 2002, с. 468).

ральным центром и регионами. Такая дифференциация, выступающая как *разделение государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами*, приводит к более четкому «разделению труда» по осуществлению государственных задач и функций, а следовательно, к увеличению взаимозависимости субъектов федерации и федеративной системы, способствует объединению частей в единое целое.

Центростремительные особенности социальной дифференциации, способствующие укреплению социального организма, отмечались многими исследователями, начиная с Г. Спенсера, О. Конта, Э. Дюркгейма⁶. Именно в этом как раз и проявляется объединяющее, системообразующее начало федеративных отношений, которые складываются по поводу разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами.

Дифференциация федеративной системы сопровождается не только *центростремительными*, но и *центробежными* процессами. В результате увеличения внутренней сложности системы возрастает самостоятельность ее частей, появляются условия для ослабления государственного единства. В такой ситуации для сохранения стабильности, а в некоторых случаях для сохранения самого существования системы необходимы целенаправленные *интеграционные* воздействия. Наличие этих противоположных социальных процессов выделялось еще А. Яценко в его синтетической теории федерализма в начале прошлого века. По его мнению, в обществе антагонистически борются «два закона, общественная ассимиляция и дифференциация, никогда окончательно не торжествуя друг над другом»⁷.

В качестве *основного противоречия*, которое пронизывает все уровни социальной системы, в макросоциологии как раз и выделяют «противоречие между *дифференциацией и интеграцией*, понимаемыми не только в статике, но и в динамике, т.е. не только как временный срез состояния общества, но как *тенденции его исторического развития*»⁸.

В федеративных отношениях оно выступает как противоречие между федеративной системой и образующими ее субъектами по поводу разделения государственной власти (дифференциация) и государственного единства (интеграция) в Российской Федерации. Данное противоречие составляет общегосударственную проблему, которая определяет особенности российского федерализма на различных стадиях его становления.

⁶ См. об этом: А. Яценко, *Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства*, Юрьев 1912, с. 15–26.

⁷ Там же, с. 30.

⁸ М.Н. Руткевич, *Общество как система. Социологические очерки*, Санкт-Петербург 2001, с. 419.

Разумеется, исследуя Российское федеративное государство на основе диалектического метода познания, не следует преувеличивать противоречивость социальной системы, нагромождать мнимые антиномии и считать невозможным преодоление противоречий как неизбежной данности материального мира. При таком подходе исключаются вопросы организации социальной системы и управления общественными процессами. Любая социальная система проходит известные этапы диалектического развития: единства и тождества противоречий, их развертывания, обострения, снятия и перехода на другую качественно новую стадию своего бытия, сохраняя в снятом виде достижения предшествующего периода⁹. Подчеркивая диалектичность развития социальной системы, нельзя забывать о необходимости сохранения самой системы, недопущения ее распада, всеобщего хаоса и беспорядка. Распад Советского Союза и Югославии являются ярким тому предостережением.

Стадии развития социальной системы

Рассматривая историческое движение Российской Федерации как процесс возникновения, развертывания и разрешения выделенного выше противоречия, представляется возможным с учетом научных разработок в этой области¹⁰ выделить пять стадий ее самодвижения и саморазвития.

Первая стадия (до июня 1990 года). РСФСР в составе Советского Союза, являясь фактически унитарным государством с некоторыми элементами автономии, отличалась высокой степенью централизации власти и соответственно низким уровнем самостоятельности регионов. Целое и части составляли хоть и противоречивое, но единство, при котором объективно заложенные в системе противоречия находятся в единстве и соответствии (стадия гегелевского тождества, слитости противоположностей).

Децентрализация внутренней экономической политики СССР в середине восьмидесятых годов, попытка повышения роли регионов в управлении территориями способствовали появлению некоторых элементов региональной самостоятельности. Проект нового Союзного договора содержал идеологию

⁹ Ф.В. Константинов, В.Г. Марахов (ред.), *Материалистическая диалектика*. Том 4. *Диалектика общественного развития*, Москва 1984, с. 157–168.

¹⁰ Р.Г. Абдулатипов, Л.Ф. Болтенкова, Ю.Ф. Яров, *Федерализм в истории России*. В 3 кн. Кн. 2, Москва 1993; Р.Г. Абдулатипов, Л.Ф. Болтенкова, Ю.Ф. Яров, *Федерализм в истории России*. В 3 кн. Кн. 3 часть 1, Москва 1993; А.Н. Аринин, *Проблемы развития российской государственности в конце XX века*, [в:] М.Н. Губогло (ред.), *Федерализм власти и власть федерализма*, Москва 1997, с. 6–107.

суверенизации не только союзных, но и автономных республик, которые входили в состав некоторых союзных республик. Уместно напомнить, что на тот момент РСФСР состояла из шестнадцати автономных республик, пяти автономных областей, десяти автономных округов, шести краев и сорока областей.

В апреле 1990 года были приняты два закона СССР «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик» и «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации», которые закладывали основу для раздвоения единого целого, возникновения социальных противоречий.

Этими законами в нарушение конституций СССР и РСФСР:

- автономные республики определены как субъекты федерации наравне с союзными республиками и в своей компетенции приравнены к ним;
- республиканским органам власти предоставлено право приостанавливать действие на своей территории актов союзных министерств в случае нарушения ими союзного или регионального законодательства до разрешения спора в установленном порядке.

Принятие указанных законов на фоне подготовки нового Союзного договора явилось начальным этапом разрушения единого правового пространства и подтолкнуло союзные и автономные республики к борьбе за свою суверенность.

Вторая стадия (июнь 1990 года – март 1992 года) характеризуется раздвоением единого, развертыванием и обострением противоречия между целостным образованием и его частями (стадия гегелевского отрицания единства противоположностей). Если на первой стадии «преобладает, перевешивает единство, соответствие сторон, то на второй – их разъединение, несоответствие. В этом заключается закон развития противоречия»¹¹.

Исторический процесс суверенизации РСФСР в рамках СССР детерминировал суверенизацию республик в составе России. Исходным стало принятие Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 года, в которой в нарушение Конституции СССР было установлено следующее:

- полнота власти РФСР при решении *всех* вопросов, за исключением тех, которые ею добровольно передаются в ведение Союза ССР;
- верховенство российских законов над союзным законодательством;
- исключительное право народа России на владение, пользование и распоряжение ее национальным богатством.

¹¹ Ф.В. Константинов, В.Г. Марахов (ред.), *Материалистическая диалектика*. Том 4. *Диалектика общественного развития*, Москва 1984, с. 159.

Принятие Декларации и комплекса уточняющих ее законодательных актов фактически означало выход России из правового пространства Советского Союза, что породило «войну законов» и способствовало распаду СССР. Правовой нигилизм, продемонстрированный Российской Федерацией в отношении Советского Союза, стимулировал аналогичные действия автономных республик в отношении самой Российской Федерации.

В июле-декабре 1990 года ими были приняты декларации о государственном суверенитете¹², основные положения которых противоречили Конституции РСФСР. Все республики в одностороннем порядке изменили свой конституционный статус, отказавшись от статуса автономий и объявив себя республиками. Большинство из них (кроме Дагестана и Мордовии) провозгласили государственный суверенитет, две республики (Татарстан и Чечено-Ингушетия) не обозначили свою субъектность в составе России. Во всех документах (кроме Дагестана) земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир закреплены как достояние (собственность) своих народов.

Такие процессы, при которых части государства действуют независимо, не считаясь с его интересами, законами, волей привели к переходу децентрализации в новое качественное состояние – дезинтеграцию и возникновению феномена «убегающих» республик¹³. Самостоятельность национально-территориальных образований достигла критического размера для нахождения в составе единой социальной системы.

В результате сложилось и получило свое развертывание важнейшее для федеративной системы социальное противоречие, которое можно определить как противоречие между государственным суверенитетом Российской Федерации и суверенностью (самостоятельностью) составляющих ее субъектов.

На этой стадии данное противоречие получило такое обострение и породило такую социальную напряженность, что достигло критической фазы и перешло в социальный конфликт между центром и республиками. В конце декабря 1991 года – январе 1992 года в ряде из них прошли съезды национальных движений, на которых звучали призывы к борьбе за национальную свободу, в республиканских средствах массовой информации развернулась кампания против «колониализма российской империи»¹⁴.

¹² Мордовия и Дагестан приняли схожие документы, в которых отсутствовал термин «суверенитет».

¹³ Д.В. Доленко, *Политико-территориальные процессы в постсоветском пространстве на рубеже веков*, «Регионоведение» 2001, № 1, с. 51–53.

¹⁴ А.Н. Аринин, *Проблемы развития российской государственности в конце XX века*, [в:] М.Н. Губогло (ред.), *Федерализм власти и власть федерализма*, Москва 1997, с. 53–54.

В то же время края и области не имели даже автономного статуса и оставались административно-территориальными единицами унитарного государства. В этой связи зрело их недовольство в отношении неравноправия с республиками, закладывались основы для возникновения еще одного социального противоречия, связанного с неравенством конституционно-правового статуса различных составляющих Российской Федерации.

Для разрешения сложившейся конфликтной ситуации и избежания распада государства необходимы были решительные и незамедлительные действия федерального центра, которые выразились в подготовке и подписании Федеративного договора.

Третья стадия (март 1992 года – декабрь 1993 года) начинается подписанием 31 марта 1992 года Федеративного договора, который 10 апреля 1992 года был одобрен Постановлением Съезда народных депутатов Российской Федерации и включен в состав Конституции РФ 1978 года.

Федеративный договор состоял из трех договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, которые можно обозначить следующим образом: договор с республиками; договор с краями, областями, городами федерального значения; договор с автономной областью и автономными округами.

Эти договоры закрепили три группы предметов ведения: предметы ведения Российской Федерации; предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов; предметы ведения субъектов РФ.

Договор с республиками отличался от договоров с другими субъектами. С одной стороны, им был закреплен ряд положений, которые ранее провозглашались республиками в одностороннем порядке в их декларациях о государственном суверенитете, а именно:

- республики рассматривались как суверенные государства;
- их природные ресурсы объявлялись достоянием (собственностью) народов, проживающих на территории соответствующей республики.

С другой стороны, республики, подписав Договор, дали согласие на ограничение их суверенитета теми полномочиями, которые в соответствии с ним передавались в ведение федеральных органов государственной власти.

Достигнутый компромисс разрядил социальную напряженность в национально-территориальных образованиях и снял перешедшее в фазу социального конфликта противоречие между государственным суверенитетом Российской Федерации и суверенностью входящих в ее состав республик. Федеративный договор, таким образом, осуществил интеграцию республик в рамках федеративной системы, позволил приостановить развитие дезинтеграционных процессов, конституционно, причем с согласия самих

субъектов ограничил их самостоятельность и тем самым удержал в составе Российской Федерации¹⁵.

Однако две республики (Татарстан и Чечня) не подписали Договор, противоречие с федеральным центром не нашло разрешения, а наоборот получило дальнейшее развертывание и обострение. В отношениях с Чеченской Республикой оно достигло крайней фазы вооруженного конфликта и на долгие годы вывело эту территорию из состава России.

Договорами с краями, областями, городами федерального значения, автономной областью и автономными округами (далее – края и области) закрепились их автономный статус с уменьшенной по сравнению с республиками компетенцией. В отличие от республик им не предоставлялось право принимать собственные законы, их руководители не избирались населением, как в республиках, а назначались Президентом РФ, и т.п.

Различное правовое положение республик и других регионов детерминировало развертывание нового социального противоречия в федеративной системе, теперь уже между центром, с одной стороны, и краями и областями, с другой, по поводу неравноправия различных субъектов, неравенства их конституционно-правового статуса. Разрешив одно противоречие, Федеративный договор породил другое, которое получило крайнее обострение, борьбу краев и областей за уравнивание в правах с республиками. Таким образом, осенью 1993 года фактически возник новый политический кризис в сфере отношений между федеральным центром и регионами, для преодоления которого необходимо было решить проблему равноправия субъектов РФ путем принятия новой Конституции.

Четвертый этап (декабрь 1993 года – декабрь 1999 года). Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 года путем всенародного голосования (далее – Конституция), провозгласила принцип равноправия всех субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральным центром и закрепила равный объем их компетенции, одинаковые возможности правотворчества и организации государственной власти на местах. Однако республики в отличие от других регионов обозначены как государства, хотя об их суверенитете в Конституции ничего не говорится. Тем самым на формально-

¹⁵ В этом процессе диалектического снятия противоречия «удерживается и синтезируется «положительное из отрицательного», в результате чего в качественных изменениях возникают направленность, поступательно-необратимое движение от старого к новому, обогащение развития» (Ф.В. Константинов, В.Г. Марахов (ред.), *Материалистическая диалектика*, Том 1. *Объективная диалектика*. Москва 1981, с. 341). В качестве такого «положительного в отрицательном», возникшем при завершении диалектической триады в результате подписания Федеративного договора, можно выделить суверенность республик в составе Российской Федерации, получившую в конечном итоге свое закрепление в Конституции РФ 1978 года.

юридическом уровне было преодолено обострившееся противоречие по поводу неравноправия субъектов Федерации. Часть норм Федеративного договора была инкорпорирована в текст новой Конституции, оставшиеся положения продолжают действовать в части, ей не противоречащей.

В то же время Конституцией установлено, что разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами власти осуществляется как Конституцией, так и Федеративным и иными договорами. Такие договора получили значительное распространение: их подписали 46 из 89 субъектов Российской Федерации, причем расширение договорного процесса рассматривалось руководством страны как важное направление укрепления государственности¹⁶.

Насущная необходимость в договорном процессе очевидна. Ни Конституция, ни федеральный закон не могут учесть специфику субъектов, различающихся между собой по численности, национальному составу, социально-экономическому и геополитическому положению. Договоры как раз и позволяют учесть эти особенности и осуществить правовое регулирование федеративных отношений во всем многообразии регионов России.

Вместе с тем договорному процессу была присуща внутренняя противоречивость и несоответствие ряда положений конституционным нормам. Имело место перераспределение конституционно установленной компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в пользу регионов. Часть федеральной юрисдикции передавалась в региональное или совместное ведение, а отдельные вопросы – в компетенцию субъектов РФ. В основе этого лежала идея о государственном суверенитете республик в составе Российской Федерации, закрепленном республиканскими декларациями и Федеративным договором (для Татарстана – Договором с Российской Федерацией 1994 года). В Конституции, как отмечалось, такая норма отсутствует. Однако государственный суверенитет республик закреплялся в тот период конституциями большинства из них и четко прослеживался в договорной практике. Именно на такой основе развивалось и республиканское законодательство, в значительной части, противоречащее Конституции и федеральным законам.

В результате подобной суверенизации было воспроизведено противоречие между государственным суверенитетом Российской Федерации и суверенностью (самостоятельностью) составляющих ее субъектов.

¹⁶ *Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1998 года «Общими силами – к подъему России» (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)*, Москва 1998, с. 59; *Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1999 года «Россия на рубеже эпох» (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)*, Москва 1999, с. 55.

Активная суверенизация приводила также к тому, что различные субъекты приобретали неодинаковый объем прав в отношениях с центром. В результате договорный процесс наряду с учетом специфики регионов приводил к их неравенству в отношениях с федеральным центром и возникновению реального противоречия между закрепленным Конституцией равноправием субъектов РФ и их фактическим неравенством.

Таким образом, на новом этапе диалектического развития российского федерализма были возрождены два острейших социальных противоречия:

- противоречие между государственным суверенитетом Российской Федерации и суверенностью составляющих ее субъектов;
- противоречие между конституционно закрепленным равноправием и фактическим неравенством субъектов Российской Федерации.

Данные противоречия тесно взаимосвязаны между собой как разновидности общего противоречия между федеративной системой и составляющими ее субъектами по поводу единства и разделения государственной власти и образуют единую социальную проблему. В ходе договорного процесса эти противоречия не только проявились, но и значительно обострились, получив свое закрепление на федеральном уровне. Одно дело, когда суверенитет республики провозглашался и предметы ведения перераспределялись субъектом в одностороннем порядке. Совершенно иная ситуация сложилась при закреплении этих положений в договоре с Государством в лице его Президента как высшего должностного лица Российской Федерации, в которую входил данный субъект.

Таким образом, в рассматриваемый период доминирующее влияние приобрела децентрализация государственной власти, закрепленная на государственном уровне. Однако процессы децентрализации к концу 1999 года достигли столь внушительного размера, что начали переходить в свою крайнюю стадию – дезинтеграцию. Наметилась явно выраженная конфедеративная направленность в историческом движении Федерации. Независимость национальных республик достигла опасной черты, за пределами которой мог начаться распад российского государства.

Пятый этап (2000 год – по настоящее время) характеризуется усилением централизации государственной власти. В целях предотвращения возможных негативных последствий отмеченной выше дезинтеграции российской федеративной системы были предприняты широкомасштабные меры по укреплению Российской Федерации, выстраиванию вертикали государственной власти, обеспечению конституционной законности в деятельности всех ее уровней.

Начиная с 2000 года, в нашей стране осуществлены широкомасштабные действия по реорганизации федеративных отношений, совокупность которых

получила название федеративной реформы. Для преодоления негативных последствий массовой децентрализации основной направленностью проводимых преобразований стала противоположная тенденция – централизация государственной власти.

Федеративная реформа, как принято считать, началась с образования федеральных округов и введения в них института полномочных представителей Президента, при активном участии которых был усилен федеральный контроль за органами государственной власти субъектов РФ, приняты решительные меры по обеспечению верховенства Конституции и федеральных законов, приведению в соответствие с ними всего регионального законодательства и договоров между Российской Федерацией и ее субъектами.

Решающую роль на этом этапе сыграли решения Конституционного Суда от 7 июня и 27 июня 2000 года, которые отвергли любую возможность республиканского суверенитета наряду с суверенитетом самой Российской Федерации, и в этой связи стали основой для расторжения договоров и пересмотра регионального законодательства.

Решительная и жесткая государственная политика дала свои результаты, позволила предотвратить распад Российской Федерации, способствовала укреплению ее единства и обеспечению конституционного порядка. Первоначальная стадия сохранения государственности была пройдена, требовалась фундаментальная концепция дальнейшего реформирования публичной власти. Возникла необходимость в разграничении компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, в первую очередь, по предметам совместного ведения, пересмотре на этой основе федерального законодательства.

Принципы разграничения компетенции между федеральным центром и регионами

Указом Президента РФ от 21 июня 2001 года № 741 была образована Комиссия по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. В результате масштабной работы принят пакет законов, закрепивших новую концепцию разграничения компетенции между федеральным центром и регионами, в основу которой были положены четыре базовых принципа.

Первый принцип – это принцип централизма, согласно которому субъектам федерации передаются те полномочия, которые федеральные органы

власти не в состоянии выполнять сами, в результате чего государственная власть максимально сосредотачивается на федеральном уровне.

Второй принцип – это недопустимость общей компетенции у разных уровней публичной власти. На основе такого дуалистического принципа произведено полное разграничение полномочий по предметам совместного ведения, без остаточных общих вопросов, которые могут или должны решаться совместными усилиями федеральных и региональных органов государственной власти.

Третий принцип – это принцип позитивного обязывания, который заключался в следующем. За региональными органами власти закреплялись полномочия по предметам совместного ведения, которые они обязаны выполнять за счет своего бюджета и за исполнение которых несут ответственность. Остальные полномочия оставлены за федеральным центром и могли быть делегированы субъектам РФ только с соответствующими финансовыми средствами. Тем самым усилена их ответственность за выполнение важнейших задач жизнеобеспечения, сделана попытка предупредить нецелевое использование средств региональных бюджетов.

Четвертый принцип – это принцип бюджетной обеспеченности, на основе которого для выполнения установленных полномочий за субъектами РФ на постоянной основе закреплялись собственные доходы. Тем самым началась серьезная работа по упразднению необеспеченного федерального мандата, в первую очередь, в социальной сфере, при чем многие социальные льготы и гарантии, установленные федеральными законами, финансировались из федерального бюджета частично. В результате уменьшались диспропорции между регионами и, соответственно, неравенство людей, проживающих на различных территориях нашей страны.

На основе выделенных принципов осуществлен пересмотр федерального законодательства, в результате чего подавляющая часть совместного правового поля была отдана в компетенцию федеральной власти. Однако оказалось, что за вышестоящими органами власти закреплен избыточный объем полномочий, многие из которых они сами реализовать не могут. В сложившейся ситуации широкое распространение получило делегирование «вниз» многих полномочий с субвенциями на их исполнение.

Необходимо подчеркнуть, что такие полномочия не определены как собственные полномочия региональных органов власти и остаются по своей правовой природе федеральными полномочиями. По этой причине за субъектами РФ не закреплены доходные источники, необходимые для их исполнения. В регионы переданы федеральные полномочия как делегированные сверху с субвенциями из федерального бюджета, т.е. со сметой расходов, которая не обеспечивает в должной мере их выполнение.

Такой механизм перераспределения компетенции, как делегирование полномочий, имеет ряд существенных правовых, экономических и политических изъянов.

Первое. Вопреки части второй статьи 78 Конституции передача полномочий осуществляется в директивном порядке без заключения соответствующих соглашений между федеральными и региональными органами государственной власти. Отказа для исполнения федеральных полномочий не допускается.

Второе. Реализация таких полномочий на основе субвенций не способствует укреплению налогового потенциала регионов и не стимулирует нижестоящие органы публичной власти к эффективному исполнению «чужих» полномочий, возложенных на них без их согласия и зачастую без надлежащего финансового и материального обеспечения.

Третье. Разграничение полномочий в федеративной системе подменяется административным делегированием «сверху вниз». В результате федеративные отношения между Российской Федерацией и ее субъектами заменяются административными отношениями по выполнению делегированных федеральных полномочий. Возникает опасность реформирования федеративного государства в административное и унитарное.

С учетом изложенного считаю возможным полагать, что в настоящее время сложилась централизованная, дуалистически ориентированная российская модель разделения государственной власти, основанная на административных правоотношениях между различными ее уровнями. В результате нарушен конституционный баланс федеральной и региональных властей, произошло неизбежное развертывание и обострение противоречия между Российской Федерацией и ее субъектами по поводу разделения государственной власти и государственного единства страны. Данное противоречие составляет важнейшую государственную проблему, требующую своего решения.

Необходимая на определенном этапе становления российского федерализма тенденция к централизации государственной власти не может быть беспредельной в федеративном государстве. Ибо она может привести к неоправданному ограничению самостоятельности субъектов РФ, и, в конечном счете, – к утрате федеративных начал в государственном устройстве. Тенденция к централизации должна быть уравновешена другой общей тенденцией к поиску согласия и солидарности в федеративной системе.

В 2011 году Д.А. Медведев, будучи Президентом РФ, провозгласил курс на децентрализацию и создал две рабочие группы по подготовке предложений. Предварительные итоги их деятельности с участием руководителей регионов обсуждены на заседании Государственного совета 26 декабря 2011

года, однако продекларированный курс на децентрализацию властных полномочий продолжения не получил, и реальные шаги по реформированию федеративных отношений в дальнейшем не предпринимались.

С учетом изложенного, считаю возможным полагать, что в настоящее время возникла реальная общественная потребность в перспективной модели российского федерализма, основанной на согласованных с субъектами РФ принципах разделения государственной власти в стране. В моих научных работах предложено десять таких принципов¹⁷; в рамках настоящей работы имеется возможность остановиться на трех из них, которые представляются важнейшими для переустройства федеративной системы.

Принцип первый – принцип субсидиарности, который в международно-правовой практике обоснованно рассматривается в качестве исходного в разделении публичной власти и получил закрепление в Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Федеральным законом от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ: «Осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии» (часть 3 статьи 4).

Принцип субсидиарности, занявший важное место в нормативных документах Европейского Союза, раскрыт также в статье 5 Договора об учреждении Европейского сообщества: «В областях, которые не относятся к его исключительной компетенции, Сообщество вмешивается в соответствии с принципом субсидиарности только тогда, когда и поскольку предполагаемые цели не могут быть реализованы достаточным образом государствами-членами и могут, следовательно, исходя из их масштабов или результатов предполагаемых действий быть успешно осуществлены на уровне Сообщества»¹⁸.

Федеральный законодатель в ходе федеративной реформы руководствовался противоположным принципом централизации, в результате чего значительная часть полномочий оказалась сконцентрированной на вышестоящих уровнях власти. Предстоящее перераспределение полномочий должно иметь противоположную – субсидиарную направленность в качестве главного вектора всех федеративных преобразований, а сам принцип субсидиарности в связи с изложенным можно сформулировать следующим образом:

¹⁷ В.А. Черепанов, *Федеративная реформа в России*, Москва 2007, с. 270–302.

¹⁸ В.В. Маклаков (ред.), *Конституции зарубежных государств: Учебное пособие*, Москва 2002, с. 308.

Разграничение полномочий между различными уровнями государственной власти осуществляется на основе закрепления за нижестоящими органами того объема полномочий, которые могут быть успешно решены без передачи вышестоящим органам.

При перераспределении полномочий на основе данного принципа делегирование федеральных полномочий должно быть заменено на их закрепление в качестве собственных региональных полномочий с необходимыми доходными источниками.

Принцип второй – принцип сотрудничества Российской Федерации и составляющих ее субъектов. Разделение публичной власти не сводится только к разграничению компетенции между ее различными уровнями, а с необходимостью предполагает их взаимодействие при определении и реализации этой компетенции. Сферу совместного ведения не следует рассматривать как правовое поле, которое не успели разделить и которое требует раздела в духе дуалистического федерализма. По обоснованному мнению В.Е.Чиркина, попытки постоянно разграничивать совместные предметы ведения путем принятия все новых законов бесперспективны. Это – тупиковый путь. Предметы совместного ведения, прежде всего, это совместные полномочия, которые реализуются совместными усилиями при сотрудничестве всех публичных властей¹⁹.

Таким образом, *под принципом сотрудничества понимается необходимость сотрудничества и взаимодействия Российской Федерации и составляющих ее субъектов при разделении государственной власти и реализации государственных полномочий.*

Применение принципа сотрудничества можно продемонстрировать на примере отношений недропользования. Законом РФ от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» до реформирования федеративных отношений было осуществлено детальное разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами. При этом разделение государственной власти дополнялось различными формами сотрудничества и согласования интересов двух уровней государственной власти. Выделялись совместные полномочия, которые реализовывались общими усилиями. По наиболее важным вопросам принимались совместные решения федеральных и региональных органов государственной власти, например, определение участков недр федерального значения; подготовка перечней участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях соглашений о разделе продукции.

¹⁹ В.Е. Чиркин, *Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность*, «Государство и право» 2002, № 5, с. 6–10.

Такие совместные решения в семи случаях из четырнадцати являлись основаниями получения права пользования участками недр.

Тем самым закреплялся уникальный механизм взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов при владении, пользовании и распоряжении недрами, так называемый принцип «двух ключей», который «наиболее полно обеспечивает учет интересов государства в целом, регионов, где расположены участки недр, и недропользователей, минимизирует производственные риски и сглаживает объективные противоречия (экономические, экологические, социальные, национальные и т.п.), неизбежно возникающие при геологическом изучении, разведке и разработке полезных ископаемых»²⁰.

В ходе федеративной реформы разрушен сложившийся механизм сотрудничества в интересах народов, проживающих на территориях регионов, и интересах всего многонационального народа России. На основе дуалистического подхода осуществлено разграничение полномочий. Компетенция субъектов РФ в этой сфере сведена к минимуму и распространяется в основном на участки недр, содержащие месторождения общераспространенных полезных ископаемых. Остальные участки недр фактически переданы Российской Федерации, так как для получения ими правового статуса федерального значения уже не требуется совместного с региональными органами власти решения. Достаточно решения самих федеральных органов, на основании которого любой участок недр на территории субъекта РФ может получить правовой статус объекта федерального значения. Таким образом, в нарушение Конституции упразднено совместное владение, пользование и распоряжение недрами на территории субъектов РФ.

В связи с изложенным переход от дуалистической модели разделения публичной власти к кооперации, сотрудничеству и совместному выполнению наиболее значимых для центра и регионов полномочий представляется исключительной важным.

Принцип третий – принцип солидарности и согласия. Согласие является необходимым социальным институтом демократического правового государства и выступает важнейшим механизмом, интегрирующим субъектов РФ в единую федеративную систему. Принцип согласия и солидарности может быть сформулирован следующим образом:

Разделение публичной власти должно быть основано на согласии между различными ее уровнями по поводу разграничения полномочий и солидарности в их исполнении.

²⁰ А. Филиппенко, *Управление недрами России: нужна большая государственная работа, а не революции*, «Федерализм» 2002, № 3, с. 15.

Предложения по децентрализации публичной власти, на мой взгляд, должны пройти обсуждение во всех регионах, с учетом которого только и могут быть подготовлены соответствующие изменения российского законодательства.

Заслуживает корректировки и сама процедура участия регионов в рассмотрении этого и других законопроектов по предметам совместного ведения. Действующим законодательством предусмотрено, что проекты федеральных законов по предметам совместного ведения после их внесения в Государственную Думу направляются в законодательные и высшие исполнительные органы власти субъектов РФ для представления отзывов. Если законодательные и высшие исполнительные органы власти более чем одной трети регионов выскажутся против принятия соответствующего закона, то образуется согласительная комиссия. При этом мнение субъекта РФ считается выраженным только в том случае, если его и законодательный, и исполнительный органы одновременно выскажутся за или против принятия законопроекта. Если их мнения разделились, то считается, что мнение субъекта РФ не выражено и оно не учитывается при прохождении законопроекта.

Очевидно, что руководитель субъекта РФ, возглавляющий исполнительную власть в регионе, не может проводить в своих действиях политику, отличную от политики главы государства. В противном случае он может быть отстранен от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия. Пример с увольнением Ю.М. Лужкова, пытавшегося проводить независимую политику, является ярким тому подтверждением. Отсюда следует, что законопроекты, внесенные Президентом РФ и Правительством РФ, очевидно, будут поддержаны исполнительным органом субъекта РФ.

В этой связи заслуживает внимания высказанное в научной литературе предложение об изменении процедуры участия законодательных и исполнительных органов субъектов РФ при рассмотрении федеральных законопроектов по предметам совместного ведения²¹. Предлагается учитывать отдельно мнение законодательного и исполнительного органов региона. Если хотя бы один из них высказался против принятия федерального законопроекта, отзыв субъекта РФ следует считать отрицательным. Соответственно региональный отзыв должен считаться положительным лишь при поддержке его одновременно законодательным и исполнительным органом субъекта РФ.

Завершая изложение авторского видения перспективной модели российского федерализма, необходимо отметить, что рассмотренные принципы разделения государственной власти между Федерацией и ее субъектами

²¹ Е.В. Чурсина, *Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения. Конституционно-правовое исследование. Учебное пособие*, Москва 2006, с. 161–163.

в совокупности с другими, проанализировать которые не позволяют рамки настоящей статьи, нуждаются в адекватной правовой форме для своего закрепления. Они не могут устанавливаться одной стороной федеративных отношений – федеральным центром, правила совместной игры должны определяться всеми ее участниками. В федеративном государстве стороны должны договориться, прийти к общему согласию по основам разделения государственной власти в стране.

Принципы разделения государственной власти могут быть установлены либо самой Конституцией, либо новым Федеративным договором, выражающим согласованную волю субъектов, образующих Российскую Федерацию. Федеративный договор 1992 года исчерпал себя как действующий источник конституционного права. Назрела необходимость в заключении нового Федеративного договора, который сформирует общее согласие Федерации и ее субъектов по основам разделения государственной власти и тем самым позволит уравновесить тенденцию к централизации государственной власти путем нахождения общественного согласия внутри федеративной системы. Только таким путем без каких-либо принудительных мер может быть достигнута реальная консолидация многонационального российского государства, что представляется исключительно важным на современной стадии становления российского федерализма.

РЕЗЮМЕ

Российская Федерация рассматривается как социальная система, источником развития которой являются внутренне присущие ей противоречия, образующие важнейшую проблему российской конституционной практики. Историческое движение российской федеративной системы исследуется как процесс возникновения, развертывания и снятия этих противоречий. С этой точки зрения анализируется становление федерализма в России и высказываются предложения по созданию его перспективной модели.

Viktor Alekseevich Cherepanov

ON THE EVOLVEMENT AND DEVELOPMENT OF FEDERALISM IN RUSSIA

The Russian Federation is considered as a social system in which the sources of its development are the inherent social contradictions generating one of the most important problem in Russian constitutional practice. The historical movement of the Russian

federative system is researched as a process of origination, unfolding and solution of these contradictions. With this point of view the evolvement of federalism in Russia is analyzed and some proposals for making its perspective model are presented.

KEY WORDS: *federalism, division of public power, contradiction between the Russian Federation and its regions, the perspective model of the Russian federalism, subsidiarity*

Библиография

- Р.Г. Абдулатипов, Л.Ф. Болтенкова, Ю.Ф. Яров, *Федерализм в истории России. В 3 кн.* Москва 1993.
- А.Н. Аринин, *Проблемы развития российской государственности в конце XX века*, [в:] М.Н. Губогло (ред.), *Федерализм власти и власть федерализма*, Москва 1997.
- Г.В.Ф. Гегель, *Наука логики*, Санкт-Петербург 2002.
- Д.В. Доленко, *Политико-территориальные процессы в постсоветском пространстве на рубеже веков*, «Регионология» 2001, № 1.
- А.Г. Здравомыслов, *Методология и процедура социологических исследований*, Москва 1969.
- Ф.В. Константинов, В.Г. Марахов (ред.), *Материалистическая диалектика, Том 1. Объективная диалектика*, Москва 1981.
- Ф.В. Константинов, В.Г. Марахов (ред.), *Материалистическая диалектика. Том 4. Диалектика общественного развития*, Москва 1984.
- В.В. Маклаков (ред.), *Конституции зарубежных государств: Учебное пособие*, Москва 2002.
- Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1998 года «Общими силами – к подъему России» (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)*, Москва 1998.
- Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1999 года «Россия на рубеже эпох» (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)*, Москва 1999.
- М.Н. Руткевич, *Общество как система. Социологические очерки*, Санкт-Петербург 2001.
- А. Рябов, А. Захаров, О. Здравомыслова (ред.), *К новой модели российского федерализма*, Москва 2013.
- Р. Хакимов (ред.), *Перспективы российского федерализма в XXI веке*, Казань 2013.

- В.А. Черепанов, *Федеративная реформа в России*, Москва 2007.
- В.Е. Чиркин, *Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность*, «Государство и право» 2002, № 5.
- Е.В. Чурсина, *Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения. Конституционно-правовое исследование. Учебное пособие*, Москва 2006.
- А. Филиппенко, *Управление недрами России: нужна большая государственная работа, а не революции*, «Федерализм» 2002, № 3.
- В.А. Ядов, *Стратегия социологического исследования*, Москва 1998.
- А. Яценко, *Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства*, Юрьев 1912.