

Конституционные проблемы российского федерализма



Кочетков В.В.,

кандидат философских наук,
доцент кафедры теории права и государства
Международного славянского института
E-mail: vovov69@mail.ru

Аннотация. В данной статье рассматривается проблема формы государственного устройства России как конституционного государства. Еще в отечественной политико-правовой мысли во второй половине XIX — начале XX в. основная полемика развернулась между сторонниками федерализации и так называемой автономизации отдельных территорий России. Первые считали, что федерация позволяет дать правовой ответ на вызовы национализма и пролетарского интернационализма в большевистской версии. Вторые полагали, что в Российской империи того времени отсутствуют равновеликие территории, способные существовать самостоятельно, а значит, и выступать в качестве полноценных субъектов Федерации. Современная Россия, согласно Конституции 1993 г., является федеративным государством. Конкретизация же принципов российского федерализма осуществлена в ст. 71 гл. 3 Конституции, где устанавливаются предметы исключительного ведения РФ, в ст. 72, где перечислены предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ, а также в ст. 73, устанавливающей, что вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. Однако экономическая, социальная и политическая дифференциация регионов, которые значительно отличаются друг от друга по условиям жизни и труда граждан порождают сомнения в справедливости существующей системы. Дотационность большинства субъектов Федерации, а следовательно, их зависимость от субвенций федеральной власти, не оставляют возможностей для реализации интересов территориально-публичных коллективов, проживающих в субъектах Федерации. Сложившаяся система федеративных отношений в современной России больше соответствует представлениям отечественных правоведов начала XX в. об автономизации, чем о федерализме. И соответственно, она порождает те же антиномии в теории и негативные последствия на практике. Для того чтобы их преодолеть, необходимо обратиться к базовым принципам конституционализма как формы правосознания: свободе и справедливости, основанным на признании равно человеческого достоинства. Федерализм в конституционном государстве строится на основе совокупности территориально-публичных коллективов, обладающих правоспособностью. Поэтому никаких совместных предметов ведения центра и субъектов Федерации в федеративном конституционном государстве, предусмотренных ст. 72 нашей Конституции, быть не может, так как тем самым серьезно ограничивается правосубъектность членов Федерации.

Ключевые слова: российский конституционализм, федерализм, автономия, конституционное государство, форма государственного устройства, Российская империя, права человека, правосубъектность, территориально-публичный коллектив, право на самоопределение.

Понятие «федерализм» звучит абстрактно для многих граждан России, а из публичного дискурса оно вообще вытеснено, поскольку для Кремля важно не равномерное развитие разнообразных и сильно отличающихся друг от друга регионов страны, а всеобщее послушание, или, в категориях госпропаганды, единство и сплочение. Странная ситуация с данным понятием сложилась и в общественных науках. С одной стороны, федерализм является одной из основ конституционного строя. И в этой связи написано много научных работ, в которых пережевываются соответствующие статьи Конституции 1993 г. С другой стороны, на практике российский федерализм не очень соответствует своему конституционному идеалу. Это проявляется, прежде всего, в особенностях налоговой системы и бюджетного процесса, которые организованы таким образом, что оставляют органы государственной власти российских регионов субъектов Федерации без устойчивой финансовой базы и, следовательно, ставят их в полную зависимость от федеральных органов власти. В этой связи многие исследователи пытаются определить особенности российского федерализма, описывая его как «спящий» (например, А. Захаров)¹ или как «асимметрич-

ный» (например, С.А. Авакьян, В.Е. Чиркин)². Но подчеркивая специфику российского федерализма, мы тем самым элиминируем нормативность и императивность соответствующих положений Конституции 1993 г.

В данной работе автор попытается показать, что (1) конституционные проблемы (в теории и на практике) российского федерализма определяются особенностями развития российского конституционализма в XX в.; и что (2) решение этих проблем возможно путем имплементации базовых ценностей конституционализма (свободы и справедливости как квинтэссенции автономии социального субъекта) в правовые институты Российского государства.

Говоря о конституционных проблемах российского федерализма, мы имеем в виду не столько противоречия конкретных текстов каких-либо законов, а ведем речь об антиномичной реализации базовых принципов конституционализма в теории и практике Российского федеративного государства.

В данной работе под конституционализмом понимается политико-правовая доктрина, а также реальная практика государственного строи-

¹ Захаров А. Унитарная федерация: Пять этюдов о российском федерализме. М.: Московская школа политических исследований, 2008. С. 78.

² Авакьян С.А. О статусе субъектов РФ и проблемах «российского федерализма» // Конституционный вестник. 1994. № 17. С. 23. Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. М.: Изд-во «МНИМП», 1997. С. 11.

тельства, которая считает возможным и необходимым строить на рациональной (договорной) основе систему государственного управления, взаимоотношений между гражданином и властью, а также между гражданами. Эта доктрина исходит из признания равного достоинства за каждым свободно определяющимся (суверенным) субъектом социума (индивид, группа граждан). Данное признание достоинства реализуется через предикацию естественных и неотчуждаемых прав (свободы делать/ не делать что-либо) социальному субъекту, при условии признания последним и честного следования всей совокупности рациональных правил общественной и государственной жизни. Иначе говоря, конституционализм есть некая теоретическая форма правосознания, решающая задачу по разработке таких принципов справедливого устройства государственной жизни, которые бы позволяли обеспечить реализацию частной и публичной автономии для всех социальных субъектов. При этом право на частную автономию как существенный аспект свободы человека в его государственном бытии предполагает наличие реальных возможностей (субъективных и объективных) для реализации личного жизненного проекта. А право на публичную автономию как другая сторона бытия свободы в государстве есть не что иное, как возможность реально влиять на содержание законов, а также на формы политики по их реализации, так как именно от этого и зависит осуществление своей концепции благой жизни.

Категории частная и публичная автономия являются морально-правовой квинтэссенцией свободы в конституционном смысле, а также объективной предпосылкой признания достоинства индивида, а способность реализовать это право не в ущерб правам других социальных субъектов (т.е. вести себя справедливо) — субъективным условием признания достоинства личности со стороны общества и власти. И. Кант писал в этой связи, что «автономия воли есть единственный принцип всех законов и соответствующих им обязанностей; всякая же гетерономия произвольного выбора не создает обязательности, а, скорее, противостоит ее принципу и нравственности воли»³. Без признания этой взаимосвязи мы не можем говорить о человеке как о свободном и моральном существе, которое несет полную ответственность за свой выбор. Именно поэтому в юриспруденции правосубъектность социального субъекта неразрывно связана с его деликтоспособностью.

Эти базовые принципы конституционализма позволяют по-новому определить такое явление, как федерализм. Федерализм в конституционном государстве строится на основе некоего множе-

ства территориально-публичных коллективов (совокупности граждан, проживающих на определенной территории и связанных общей судьбой), обладающих полной правоспособностью в юридическом смысле этого слова. Без наличия или формирования таких территориально-публичных коллективов федерализм в конституционном смысле невозможен. Без признания со стороны государства права на частную и публичную автономию таких территориально-публичных коллективов федерализм будет носить мнимый характер. На мой взгляд, конституционные проблемы современного российского федерализма порождены не критическим заимствованием идей российских правоведов начала XX в. при подготовке текста Конституции 1993 г., а также наследием в виде национальных республик и автономий советского периода. Для того чтобы понять, как их решать, необходимо прежде всего обратиться к анализу наследия российского конституционализма.

Многонациональный состав Российской империи во второй половине XIX — начале XX в. предопределил то, что в фокусе внимания российских правоведов того времени находился вопрос о форме устройства Российского конституционного государства. Межнациональные противоречия и бездумная политика русификации, проводимая царским правительством, усугубляли сложность положения. Данный вопрос остро воспринимался ими еще и потому, что многие ученые были также представителями народов, которые находились под жестоким давлением самодержавия⁴. В условиях политических и национальных конфликтов необходимо было выработать взвешенную позицию по вопросу о будущей государственно-правовой форме устройства России того времени.

По вопросу о форме устройства будущего Российского государства не было согласия между конституционалистами того времени. Например, М.М. Ковалевский полагал следующее: «Пестрота национального состава, различие исторических судеб объединяемых государством племен и народностей, резкое противоречие экономических интересов отдельных областей, — все это, вместе взятое, является причиной, по которой единство может быть поддержано только при федеративном устройстве, оставляющем больший простор для самостоятельности ранее сложившихся территориальных групп»⁵. По его мнению, федеративное устройство Российского государства будет полностью соответствовать идеалу Ж.-Ж. Руссо, который считал, что демократия на больших территориях невозможна.

⁴ Например, Б.А. Кистяковский был украинским националистом, М.Я. Острогорский и В.М. Гессен — евреями, а Л.И. Петражицкий — поляком.

⁵ Ковалевский М.М. Общее конституционное право. Ч. II. СПб.: Типография «Север», 1908. С. 34.

³ Кант И. Сочинения: в 6 т. Т. 4. Ч. 1. М.: Мысль, 1965. С. 350.

Большинство же российских правоведов второй половины XIX — начала XX в. склонялось не к федерализации, а к автономизации отдельных территорий Российской империи (децентрализации государственной власти) в случае наличия устойчивых местных интересов, а для национальностей, не готовых к квази-государственному бытию, предлагалась так называемая культурная автономия. Их духовным лидером был Ф.Ф. Кокошкин, который исходил из того, что «децентрализация в той или иной ее форме всегда служит могущественным средством для удовлетворения потребности населения в самоопределении, в частности в культурном самоопределении»⁶. При этом культурная (национальная) автономия не обязательно должна совпадать с территориальной децентрализацией. По его мнению, федеративное устройство не отвечало интересам построения стабильного конституционного государства в России. Почему? «Федерация предполагает, если не долгое равенство составных частей, то, во всяком случае, их сравнимость, их соизмеримость, их приблизительно одинаковый удельный вес»⁷. В России же, по мнению Ф.Ф. Кокошкина, налицо неравномерность развития различных территорий и перемешанность различных национальностей.

При этом он полагал, что федерализация России по национальному признаку есть верный путь к гибели государства. Он писал по этому поводу следующее: «Нет ни одной федерации в мире, которая была бы построена на национальных началах, иначе говоря, на разделении государства на его составные части по национальностям»⁸. Кроме того, федерализм предполагает равноправие субъектов, в том числе и в верхней палате органа народного представительства. При этом он спрашивает: «Мыслимое ли это дело, чтобы в решении важнейших государственных дел восьмидесяти-миллионный великорусский народ имел такой же голос, как любая национальность, насчитывающая несколько сот тысяч членов?»⁹. И его ответ на этот вопрос, конечно, отрицательный.

По мнению Ф.Ф. Кокошкина, построение Российской Федерации, основанной на началах национального разделения, представляет задачу государственного строительства, практически неосуществимую без разделения русского народа на отдельные области. Но тогда возникает асимметрия единых национальных образований и дисперсности русского народа. Он в этой связи справедливо полагал, что разделение Российской империи на национальные республики приведет не к федерации, а в лучшем случае к конфедерации.

Что такое областная автономия с юридической точки зрения? По мнению Ф.Ф. Кокошкина, «областная автономия не есть создание государства в государстве, а лишь перенесение части законодательной деятельности одного и того же государства из центра на места, иначе говоря, распространение на область законодательства основного принципа местного самоуправления, в силу которого местные дела должны решаться местными выборными людьми»¹⁰. Он исходил из того, что юридически государственное единство заключается не в централизации и не в административном и законодательном «единообразии», а в верховенстве (суверенитете) центральной государственной власти. Местная автономия не нарушает государственного единства, если она устанавливается общегосударственным законом (Конституцией), определяющим ее границы, и если наряду с местным представительством существует общегосударственное, в котором участвует и население автономных областей.

Итак, по мнению Ф.Ф. Кокошкина, «автономия есть необходимый в представительном государстве порядок издания местных законов; она нужна там, постольку и в тех пределах, где, поскольку и в каких пределах нужны местные законы»¹¹. Он полагал, что национальный вопрос и вопрос об автономии (децентрализации) не связаны между собой. Ф.Ф. Кокошкин считал, что в конституционном государстве национальный вопрос как таковой может быть сведен к трем отдельным вопросам: 1) о равноправии всех граждан независимо от их национальности; 2) об устранении всех препятствий к сохранению и свободному развитию языка, литературы и культуры каждой национальности; и 3) о равноправности языков различных народностей в местных государственных и общественных установлениях, а также в школе. «Поэтому весьма важно, чтобы право каждой народности на свободное культурное самоопределение было гарантировано основным законом»¹². Русский язык при этом должен быть основой государственного единства и управления армией. В судопроизводстве же, например, местный язык вполне, по мнению Ф.Ф. Кокошкина, был допустим.

Каким образом можно соединить принцип единства конституционного государства с принципом самостоятельности его отдельных частей? Одни правоведы полагали, что для этой цели достаточно расширения компетенции органов местного самоуправления, т.е. административной децентрализации. Другие считали необходимым осуществить политическую децентрализацию, распространяющуюся как на управление,

⁶ Кокошкин Ф.Ф. Автономия и федерация. СПб.: Издание партии народной свободы, 1917. С. 3.

⁷ Там же. С. 7.

⁸ Там же. С. 6.

⁹ Там же. С. 11.

¹⁰ Кокошкин Ф.Ф. Областная автономия и единство России. М.: Типография Г. Лисснера, 1906. С. 7.

¹¹ Там же. С. 14.

¹² Кокошкин Ф.Ф. О правах национальностей и децентрализации. М.: Народное право, 1906. С. 21.

так и на законодательство или приближающегося к федерации устройства Российской империи. Сам Ф.Ф. Кокошкин полагал, что местное самоуправление должно заниматься всеми местными вопросами, а «...деятельность местных представителей центральной власти должна, по общему правилу, заключаться не в активном управлении, а лишь в надзоре за законностью деятельности органов самоуправления с правом передавать постановления, признаваемые законными, на рассмотрение органов административной юстиции»¹³. Идеалом для него являлась не только административная, но и законодательная децентрализация России.

Компетенция автономии должна была устанавливаться путем издания отдельного общегосударственного закона. По мнению Ф.Ф. Кокошкина, «...в основе подобного размежевания всегда должно лежать взаимное соглашение сторон, а уполномоченными к такому соглашению могут быть лишь правильно и свободно избранные представители всего населения. ...Областные законодательные собрания, как и общеимперская Государственная Дума, должны быть избираемы путем всеобщего, прямого, равного и закрытого голосования»¹⁴. Иначе говоря, необходимой предпосылкой автономизации и решения национального вопроса является наличие общего конституционного пространства. Сам Ф.Ф. Кокошкин, кстати говоря, считал, что единственной территорией в Российской империи того времени, готовой к автономии, является Царство Польское.

С этим подходом в принципе был согласен и С.А. Котляревский, который исходил из того, что «классическая теория союзного государства основана на том, что существует определенный юридический критерий, позволяющий различать несамостоятельное государство и автономную провинцию, — критерий наличности или отсутствия собственного права»¹⁵. Однако, например, Канада и Австралия как автономии Британской империи в то время уже имели больше полномочий, чем государство (штат) Нью-Джерси в США или федеральная земля Саксония в Германии. Поэтому он предлагает следующий критерий: «В пределах поставленной задачи имеет особое значение контраст двоякого рода государств: таких, где центральная власть обладает свободой менять по своему усмотрению организацию отдельных частей страны, и таких, где она в этом смысле связана обязательным участием тех или иных органов, представляющих указанные части»¹⁶. При этом С.А. Кот-

ляревский считал, что с точки зрения правовой связанности федерации лучше соответствуют критерию правового государства, поскольку части государства связаны договором, а не административной властью. Однако в то же время есть запрос на большую централизацию управления, особенно в финансово-бюджетной сфере. Также центр должен иметь право субсидиарного законодательства по предметам, относящимся к ведению отдельных частей, если местная власть ими пренебрегает.

Природа автономии суть также правовая. «Подобно федерации и автономия может создавать связанность центральной власти — связанность, притом идущую иногда весьма далеко; но последняя здесь не вытекает из предшествующего самостоятельного государственного существования автономной области. Автономия есть самоограничение власти в унитарном государстве, основанное на признании не только особых интересов данной области, но и особого права удовлетворять эти интересы при помощи местных органов. Можно сказать, она есть расширение местного самоуправления, при котором функции, обычно осуществляемые в данном государстве центральной властью, передаются местным органам, и в то же время за членами государственного союза, живущими в данной области, признается соответственное право на участие в той или другой форме в этих органах»¹⁷. Отсюда вытекает важное следствие: автономия вовсе не предполагает равноправия наделенной его части государственного целого со всеми другими. Наоборот, она обычно есть своеобразная привилегия, основанная на исключительных материальных и культурных условиях данной области. В этой связи С.А. Котляревский не согласен с определением автономии, предложенным Б.Э. Нольде, а именно: «Самоуправление, покоящееся на собственном, а не дарованном государственным праве, называется автономией»¹⁸. По его мнению, при таком подходе юридически стирается граница между автономной провинцией и (несуверенным) государством.

По мнению С.А. Котляревского, «...юридически она [автономия. — В.В.К.] не подтверждает старые права, а создает новые, создает, можно сказать, новое юридическое лицо. В этом смысле она вполне соответствует принципу правового государства, устанавливая правоспособность там, где история подготовила почву для дееспособности, не только совместимой с общим благом, но и осуществляемой в его интересах. Образование автономии лишь подводит юридический итог социально-культурному процессу, выделив-

¹³ Кокошкин Ф.Ф. О правах национальностей и децентрализации. М.: Народное право, 1906. С. 29.

¹⁴ Там же. С. 37.

¹⁵ Котляревский С.А. Власть и право: Проблема правового государства. М.: б.и., 1915. С. 259.

¹⁶ Там же. С. 261.

¹⁷ Там же. С. 271.

¹⁸ Нольде Б.Э. Очерки русского государственного права. СПб.: Типография «Правда», 1911. С. 269.

шему данную область из общей государственной территории»¹⁹. Кроме того, он полагал, что создание автономий соответствует общей тенденции к децентрализации государственного управления и отвечает духу теории государственных функций местного самоуправления.

После Октября 1917 г., когда идея о праве национальностей на самоопределение способствовала распаду Российской империи, некоторые российские конституционалисты пересмотрели свое отношение к проблеме федерации и стали считать ее благом для России²⁰. Так, например, С.А. Корф считал, что территориальное распределение народностей в бывшей империи очень выгодно России. Поскольку все народности живут по окраинам, то для России не существует вследствие этого столь трудно разрешимый вопрос о национальных анклавах, как, например, в Венгрии или Румынии. Зато имелась более сложная проблема разнообразия национальных требований различных народностей: то, что было хорошо для Эстонии, могло быть совершенно неподходяще для Грузии и наоборот. Поэтому исторические примеры Соединенных Штатов Америки или Германии он считал для России нерелевантными. Образцом для него скорее служила Британская империя, составленная именно из разнообразных и неравноправных частей.

Если рассмотреть описание С.А. Корфом государственного строя подобной довольно разношерстной федерации, можно сказать следующее. Каждая из ее составных частей имеет право организовать свой местный строй, сообразно местным требованиям. Он полагал, что одной законодательной палаты в местном парламенте в этом случае будет совершенно достаточно. При этом он впервые в российском конституционализме применил принцип субсидиарности для конструирования федеративных отношений: «Распределение компетенций между частями и федеральным целым должно быть согласовано со следующим общим принципом: все то, что ясно не передано федерации и не причислено к компетенции федеральных органов, подлежит неизменно компетенции составных частей»²¹.

По мнению С.А. Корфа, федеративный строй предполагает следующие центральные федеральные органы: а) главу государства, причем избирательные закон и порядок должны быть тождественны для всех составных частей федерации; б) федеральные законодательные органы, причем

нижняя палата должна избираться также всенародно, тогда как верхняя должна представлять собою отдельные составные части на начале равноправия; в) система федеральных судов, ведению которых должны подлежать все судебные споры касательно общих федеральных интересов, касательно конфликтов между составными частями федерации, равно относительно толкования федеральной конституции (последняя функция, по его мнению, особенно существенна); г) федеральное правительство, возглавляемое главой государства и ответственное перед федеральным парламентом. При этом компетенция федеральных министерств будет весьма различна. Некоторые министерства могут функционировать в пределах всей федерации, например, военное, морское или иностранных дел. Другие, наоборот, только в известных частях таковой, например, путей сообщений, торговли и др. Компетенцию этих органов и ведомств можно будет, следовательно, определить лишь после того, как будут заключены федеративные соглашения и точно известно будет, какая доля самостоятельности уделяется каждой из составных частей федерации.

Выходит, что С.А. Корф полагал, что новая Российская Федерация должна иметь исключительно договорную основу, а не конституционную. Страх перед силой национально-освободительного движения заставил его отказаться от основных идей конституционализма, а именно приоритета прав и свобод человека и единого общегражданского статуса личности. Фактически совокупность этих федеративных договоров и должна была бы выступать в роли Конституции. Правда, он говорил о необходимости некой общности институтов, но как она могла появиться в стране со столь разнообразным национальным составом при отсутствии общей конституции, остается непонятно. Также совершенно не понятно, как должна управляться самая большая часть федерации — Россия.

Таким образом, рассматривая форму устройства конституционного государства, российские правоведы второй половины XIX — начала XX в. не смогли дедуцировать эту на первый взгляд частность из базовых ценностей конституционализма — приоритета частной и публичной автономии человека и гражданина, а также его учредительной власти при образовании государства. Поэтому они или настаивали на унитарной структуре конституционного государства, игнорируя реальность территориально-публичных коллективов (в лучшем случае, допуская их автономии по частным вопросам), или проповедовали договорной федерализм между исторически сложившимися национально-территориальными образованиями, игнорируя необходимость разделения и конституционализации властей на любом уровне. Представляется, что именно

¹⁹ Котляревский С.А. Власть и право: Проблема правового государства. М.: б.и., 1915. С. 272–273.

²⁰ Справедливости ради, надо сказать, что после 1917 г. далеко не все русские правоведы считали необходимой федерализацию России. К их числу принадлежал, например, И.А. Ильин.

²¹ Корф С.А. Возможна ли в России федерация // Современные записки. Париж, 1921. № III. С. 187.

такая неубедительная и непоследовательная теоретическая позиция не позволила им противостоять большевистской идее о праве наций на самоопределение, дополненной пролетарским интернационализмом, которые сначала разрушили Российскую империю, а затем оправдывали установление большевистской диктатуры²².

Современный российский федерализм, по моему мнению, находится в плену этой же антиномии договорной федерации или унитаризма с автономией. Причем развивается он от тезиса «берите суверенитета, сколько можете», закрепленного в Федеративном договоре 1992 г. в сторону автономизации субъектов РФ как способа обеспечения единства правового поля на территории страны в рамках Конституции 1993 г. Согласно ст. 1 Конституции «Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». Очевидно, что Конституция исходит из внутренней неразрывной взаимосвязи демократии, правового государства, народовластия и федерализма, которая только и может гарантировать реализацию императивного требования ст. 2 нашей Конституции о приоритете прав и свобод человека как целях государственного управления. Как справедливо отмечал О.Е. Кутафин: «В конституционном государстве права человека — это главный ценностный ориентир, системообразующая и составляющая его основа»²³.

Конкретизация же принципов российского федерализма осуществлена в гл. 3 Конституции в ст. 71, где устанавливаются предметы исключительного ведения РФ, в ст. 72, где перечислены предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ, а также в ст. 73, устанавливающей, что вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. При этом необходимо помнить, что положение об обладании субъектами РФ всей полнотой государственной власти по предметам их исключительного ведения не означает признания за субъектами Федерации ограниченного суверенитета²⁴. И если еще в 90-е гг. федеральный центр практиковал заключение договоров о разграничении полномочий с отдельными субъектами (республиками), то в начале 2000-х практика пошла по пути принятия федеральных законов по предметам совместного ведения и их конкретизации в законах субъектов Федерации. Оправдывая такой вектор развития российского федерализма, Н.А. Богданова поясняет: «Децен-

трализация власти — обязательное требование к содержанию отношений, составляющих рассматриваемое понятие. Степень же децентрализации определяется конкретно-историческими условиями. Под их влиянием содержание федеративных связей может настолько измениться, что возникнет потребность в корректировке термина, обозначающего данное понятие»²⁵. При этом не стоит забывать справедливое замечание А.С. Автономова: «Но все же суть федерализма не сводится к механическому распределению предметов ведения между федеральным центром и региональными органами власти и выстраиванию отношений на базе такого разграничения предметов ведения и полномочий. Подлинный смысл федерализма заключается в том, что благодаря ему работает механизм обеспечения гражданской свободы и самоуправления на всех уровнях осуществления власти, функционирует система вертикального разделения власти, взаимодействия и взаимного уравнивания всех органов власти и управления»²⁶.

В общем и целом со времени принятия Конституции РФ в 1993 г. можно выделить три периода в развитии федерализма:

1. 1993–1996 гг.;
2. 1996–2000 гг.;
3. 2000 г. — настоящее время.

Первый период постконституционного развития характеризовался параллельно развивающимися процессами правовой дезинтеграции и децентрализации власти, а также принятием ряда федеральных законов, разграничивающих предметы ведения и полномочия на централизованной основе.

Второй период характеризуется зарождением определенных процессов унификации законодательства и восстановления единого пространства России, повышения роли федерального закона и решений Конституционного Суда РФ, как факторов, которые побуждают субъекты РФ приводить их законодательство в соответствие с Конституцией РФ.

Третий период характеризуется проведением федеральными властями политики централизации в отношении властных полномочий и правотворчества субъектов РФ. Это проявляется в негативной тенденции, создающей угрозу уничтожения федеративной системы разделения власти через игнорирование федеральными органами государственной власти конституционных принципов федеративного устройства и конституционной системы разграничения предметов ведения и полномочий. С одной стороны,

²² Кочетков В.В. Конституционализм и система российской власти в конце XIX — начале XX века. М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2014. С. 221.

²³ Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: НОРМА, 2008. С. 423.

²⁴ Комментарий к Конституции РФ / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2009. С. 649.

²⁵ Богданова Н.А. Система науки конституционного права: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 146–147.

²⁶ Автономов А.С. Принципы федерализма в России и США: Сравнительный аспект // URL: <http://www.kazanfed.ru/actions/konfer1/doklad4>.

федеральное законодательство определяет, что по предметам совместного ведения издаются не только федеральные законы, но и законы субъектов РФ. С другой стороны, реально принимаемые федеральные законы все больше и больше напоминают инструкции для субъектов РФ. Эти инструкции часто не учитывают особенности субъектов Российской Федерации.

Из арсенала юридической науки начала XX в. авторами Конституции РФ заимствовано понятие «предметы ведения органов государственной власти». Конституционный перечень предметов ведения включает вопросы, отнесенные одновременно к предметам ведения РФ и к предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. К предметам ведения РФ отнесены такие сферы общественных отношений, которые должны предполагать их совместное правовое регулирование с участием субъектов РФ. Существует мнение о том, что «результативное завершение процесса разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления по-прежнему является одной из наиболее насущных задач современного этапа развития страны»²⁷. Однако трудно определиться с единым значением термина «предметы ведения», поскольку это категория неоднозначная, и к тому она представляет собой исключительно российский институт, неизвестный конституционному праву других стран²⁸. Конституция вслед за Федеративным договором 1992 г. оперирует понятиями «предметы ведения и полномочия органов государственной власти», а также понятиями «предметы ведения Российской Федерации», «предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации», «ведение Российской Федерации», «совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации», «пределы ведения», не объясняя их значений. В отношении местного самоуправления используется другая формулировка — «вопросы местного значения» (п. 1 ст. 130, п. 1 ст. 132). В качестве предметов ведения в Конституции выступают отдельные полномочия («принятие и изменение Конституции» в п. «а» ст. 71, «определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и т.д.» в п. «м» ст. 71 и др.); отдельные вопросы («вопросы войны и мира» в п. «к» ст. 71, «вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами» в п. «в» ч. 1 ст. 72 и т.д.); функции государства («защита прав и свобод человека и гражданина» в

п. «б» ч. 1 ст. 72 и др.); отрасли законодательства («административное, административно-процессуальное, трудовое и т.д. законодательство» в п. «к» ч. 1 ст. 72 и др.); материальные объекты («федеральная государственная собственность» в п. «д» ст. 71 и др.); сферы и виды деятельности («оборона и безопасность» в п. «м» ст. 71, «федеральная государственная служба» в п. «т» ст. 71 и др.) и т.д.

Самая простая и распространенная точка зрения на предметы ведения — та, согласно которой предметами ведения являются сферы общественных отношений, регулирование которых отнесено к полномочиям органов государственной власти федерального или/и регионального уровня²⁹. Так, В.И. Черепанов полагает, что предмет ведения — конституционно закрепленная законодательная компетенция Федерации и ее субъектов (исключительная или совместная), т.е. сфера общественных отношений, подлежащая соответствующему правовому регулированию³⁰. А Д.А. Ковачев и Д.Е. Дымов под предметами ведения Федерации и ее субъектов предлагают понимать круг конституционно зафиксированных вопросов, по которым в зависимости от формы правления государства соответствующие государственные органы Федерации и ее субъектов компетентны принимать решения³¹.

Есть и другие мнения, показывающие, что категория предметов ведения может трактоваться расширительно. Так, М.В. Глигич-Золотарева под предметами ведения понимает, во-первых, сферы, в которых локализуются полномочия органов публичной власти, а во-вторых, — конкретные материальные объекты, по поводу которых возникают те или иные полномочия³².

По мнению И.А. Конюховой (Умновой), понятие «предметы ведения» может использоваться в двух значениях: первое и основное значение связано с обозначением с помощью данной категории вопросов ведения РФ и ее субъектов, а второе связано с обозначением их как составной части понятия «компетенция» органа государственной власти. Компетенция и полномочия — это свойства, присущие государственному органу, и вопрос о разграничении компетенции и полномочий касается отношений между отдельными ви-

²⁷ Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М.: Юристъ, 2006. С. 172.

²⁸ Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М.: Норма, 2005. С. 264.

²⁹ Горбачев И.Г. Российский федерализм: принципы построения и конституционно-договорная база разграничения предметов ведения и полномочий. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та МВД РФ, 2000. С. 99.

³⁰ Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. М.: МЗ-Пресс, 2003. С. 59–60.

³¹ Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами в зарубежных странах. М.: Федеральное Собрание: ИНИОН РАН, 1995. С. 8.

³² Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма: системный подход / М.В. Глигич-Золотарева; науч. ред. Н.М. Добрынин. Новосибирск: Наука, 2009. С. 434.

дами федеральных органов и органов субъектов Федерации, как полагает Умнова, в то время как разграничение предметов ведения — это вопрос об отношениях между Федерацией и ее субъектами. «Отсюда некорректно употребление термина «предметы ведения» органов государственной власти вне их полномочий, а термин «полномочие» должен использоваться в отношении конкретного органа государства»³³.

На наш взгляд, в упомянутых спорных пунктах ст. 71 и 72 Конституции налицо попытка законодателя разграничить законодательную и исполнительную компетенцию. Следует отметить, что в Конституции нет указаний на то, какая компетенция — законодательная, исполнительная или судебная — разграничивается «по вертикали». В.И. Черепанов справедливо указывает на отсутствие разделения предметов ведения по сферам законодательной и исполнительной деятельности, своеобразное «переплетение» полномочий различных ветвей публичной власти как на серьезный недостаток конституционной модели разграничения компетенции. По мнению указанного автора, российская конституционная модель разделения государственной власти устанавливает разграничение лишь законодательной (нормотворческой) компетенции между Федерацией и ее субъектами, в ходе реализации которой осуществляется последующее разграничение исполнительной и судебной, а также конкретизация законодательной компетенции. Конституция РФ разграничивает только правовое поле между центром и регионами. Разделение других частей общего государственного поля (исполнительной и судебной) производится в результате работы на правовом поле федерального и регионального законодателей в пределах закрепленных предметов ведения³⁴.

Следует считать неправомерным использование в федеральном законодательстве понятий «предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации», «компетенция Российской Федерации и субъектов Российской Федерации», «полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» вместо понятия «компетенция (полномочия) органов государственной власти». Представляется, что только два способа разграничения предметов ведения (отсутствие такого разграничения либо установление перечня предметов ведения субъектов РФ), осуществляемого в конституциях (уставах) субъектов РФ, соответствуют Конституции РФ.

К чему привела эта совместить не критическое заимствование теоретических конструкций российских конституционалистов начала XX в. с советским наследием в виде этнических субъектов Федерации? Исходя из исследований современных российских ученых, можно констатировать, что в России сложилась специфическая федеративная система, которой присущи следующие черты:

- смешанный этнотерриториальный характер построения федерации, чреватый этноконфликтами;
- асимметричность масштабов федеральных единиц и, соответственно, неравный вес голосов проживающего в них населения;
- неравенство статусов субъектов Федерации (различия между республиками и другими субъектами, наличие субъектов Федерации, входящих одновременно в состав других субъектов);
- экономическая, социальная и политическая дифференциация регионов, которые значительно отличаются друг от друга по условиям жизни и труда граждан, по степени эффективности социальной инфраструктуры, по удельному весу и роли демократических институтов и процедур, по уровню политической активности и характеру политических предпочтений электората;
- дотационность большинства субъектов Федерации, а следовательно, их зависимость от субвенций федеральной власти;
- авторитаризм региональных элит, меньший, чем в центре, контроль над их деятельностью со стороны гражданского общества и правовых институтов;
- неоправданно высокая роль субъективного фактора, когда личные качества главы региона и его персональные связи в центре во многом определяют отношение федеральных властей к региону и тем самым — социальное и экономическое положение проживающих в нем граждан³⁵.

Очевидно, что сложившаяся система федеративных отношений в современной России больше соответствует представлениям отечественных правоведов начала XX в. об автономизации, чем о федерализме. И соответственно, она порождает те же антиномии в теории и негативные последствия на практике. Для того чтобы их преодолеть, необходимо обратиться к базовым принципам конституционализма как формы правосозна-

³³ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 229, 230.

³⁴ Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. М.: МЗ-Пресс, 2003. С. 57–58.

³⁵ Баранов Н.А. Федерализм с российской спецификой // Современный федерализм: российские проблемы в сравнительной перспективе: труды Всерос. науч.-практ. конференции с международным участием. СПб., 21–22 ноября 2008 г. / под ред. Ю.Н. Солонина, Л.В. Сморгунова. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2008. С. 62.

ния: свободе и справедливости, основанным на признании равного человеческого достоинства. С юридической точки зрения эти ценности, воплощенные в представлении о частной и публичной автономии социального субъекта, конкретизируются в понятии правосубъектности как единства правоспособности, дееспособности и деликтоспособности. Как уже отмечалось ранее, федерализм в конституционном государстве строится на основе совокупности территориально-публичных коллективов, обладающих правоспособностью. Поэтому никаких совместных предметов ведения центра и субъектов Федерации в федеративном конституционном государстве, предусмотренных ст. 72 нашей Конституции, быть не может, так как тем самым серьезно ограничивается правосубъектность членов Федерации. Единство же правового порядка и целостность государства должна обеспечиваться не через ограничение правосубъектности членов федерации, а через реализацию базовых конституционных ценностей, зафиксированных в гл. 1 и 2 нашего Основного закона, что императивно закрепляется за федеральным центром ст. 71 Конституции. Именно эта теоретическая антиномия, выявленная еще отечественными правоведами в начале XX в., и генерирует дисбалансы в развитии системы федеративных отношений в современной России. Исправить ситуацию можно и без изменения текста Конституции с помощью соответствующего Определения Конституционного Суда РФ или через самоограничение законодательного зуда федерального законодателя по предметам совместного ведения. Необходима так же серьезная целевая программа по наполнению правосубъектности субъектов Федерации реальным содержанием.

Список литературы

1. Авакьян С.А. О статусе субъектов РФ и проблемах «российского федерализма» // Конституционный вестник. 1994. № 17.
2. Автономов А.С. Принципы федерализма в России и США: Сравнительный аспект // URL: <http://www.kazanfed.ru/actions/konfer1/doklad4>.
3. Баранов Н.А. Федерализм с российской спецификой // Современный федерализм: российские проблемы в сравнительной перспективе: труды Всерос. науч.-практ. конференции с международным участием. СПб., 21–22 ноября 2008 г. / под ред. Ю.Н. Солонина, Л.В. Сморгунова. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2008. С. 60–63.
4. Богданова Н.А. Система науки конституционного права: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001.
5. Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма: системный подход / М.В. Глигич-Золотарева; науч. ред. Н.М. Добрынин. Новосибирск: Наука, 2009.
6. Горбачев И.Г. Российский федерализм: принципы построения и конституционно-договорная база разграничения предметов ведения и полномочий. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского Ун-та МВД РФ, 2000.
7. Захаров А. Унитарная федерация: Пять этюдов о российском федерализме. М.: Московская школа политических исследований, 2008.
8. Кистяковский Б.А. К вопросу о самостоятельной русской культуре // Русская мысль. 1911. № 5.
9. Ковалевский М.М. Общее конституционное право. Часть II. СПб.: Типография «Север», 1908.
10. Кокошкин Ф.Ф. Автономия и федерация. СПб.: Издание партии народной свободы, 1917.
11. Кокошкин Ф.Ф. Областная автономия и единство России. М.: Типография Г. Лисснера, 1906.
12. Кокошкин Ф.Ф. О правах национальностей и децентрализации. М.: Народное право, 1906.
13. Комментарий к Конституции РФ / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2009.
14. Корф С.А. Возможна ли в России федерация // Современные записки. Париж, 1921. № III.
15. Котляревский С.А. Власть и право: Проблема правового государства. М.: б.и., 1915.
16. Кочетков В.В. Конституционализм и система российской власти в конце XIX — начале XX века. М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2014.
17. Курафин О.Е. Российский конституционализм. М.: НОРМА, 2008.
18. Нольде Б.Э. Очерки русского государственного права. СПб.: Типография «Правда», 1911.
19. Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами в зарубежных странах. М.: Федеральное Собрание: ИНИОН РАН, 1995.
20. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997.
21. Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. М.: МЗ-Пресс, 2003.
22. Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. М.: Изд-во МНИМП, 1997.

Constitutional issues of russian federalism

Kochetkov V.V.,

Ph.D., Associate Professor of Theory of Law
and State at Law Faculty at the International Slavic Institute
E-mail: vovov69@mail.ru

Abstract. *This article addresses a problem of the form of government of Russia as a constitutional state. Even in the Russian political and legal thought in the second half of XIX — early XX century, the main debate was between supporters of federalization and the so-called autonomy of certain territories of Russia. The first thought that the Federation allows us to give a legal response to the challenges of nationalism and proletarian internationalism in the Bolshevik version. The latter believed that in the Russian Empire at that time there were no territory of equal size that could exist independently, and therefore to act as full-fledged subjects of the federation. Modern Russia, according to the 1993 Constitution, is a federal state. The concretization of the principles of Russian federalism performed in Chapter 3 of the Constitution in Art. 71, which sets out the objects of the exclusive jurisdiction of the Russian Federation; Art. 72, which lists the subjects of joint jurisdiction of the Russian Federation and the Russian Federation, as well as in art. 73, which establishes that outside the jurisdiction of the Russian Federation and the RF power to the joint jurisdiction of the Russian Federation and the subjects of the RF subjects of the Russian Federation shall possess full state power. However, the economic, social and political differentiation of regions that differ significantly from each other on the living conditions of citizens and labor rise to doubts about*

the fairness of the existing system. Endowment of most subjects of the federation, and, consequently, their dependence on subsidies of the federal government, leaving no place for the realization of the interests of territorial public collectives living in the Federation. The current system of federal relations in modern Russia is more consistent with the concept of Russian jurists of the early twentieth century of autonomy than with federalism. And accordingly, it generates the same antinomy in the theory and the negative effects in practice. To overcome them must apply to the basic principles of constitutionalism as a form of legal: freedom and justice based on the recognition of equal human dignity. Federalism in a constitutional state is based on the totality of territorial public collectives having legal capacity. Therefore, no joint terms of jurisdiction of the center and subjects of federation in the federal constitutional state under Art. 72 of our Constitution cannot exist, since thereby seriously limit legal capacity of members of the federation.

Keywords: Russian constitutionalism, federalism, autonomy, state, form of government, Russian Empire, human rights, legal personality, territorial public-collective, right to self-determination.

References

1. Avakyan S.A. O statuse sub'ektov RF i problemah «rossiyskogo federalizma» // Konstitutsionnyy vestnik. 1994. № 17.
2. Avtonomov A.S. Printsipyi federalizma v Rossii i SShA: Sravnitelnyiy aspekt // URL: <http://www.kazanfed.ru/actions/konfer1/doklad4>.
3. Baranov N.A. Federalizm s rossiyskoy spetsifikoy // Sovremennyiy federalizm: rossiyskie problemy v sravnitelnoy perspektive: trudy Vseros. nauch.-prakt. konferentsii s mezhdunarodnyim uchastiem. SPb., 21–22 noyabrya 2008 g. / pod red. Yu.N. Solonina, L.V. Smorgunova. SPb.: Izd-vo S.-Peterb. un-ta, 2008. S. 60–63.
4. Bogdanova N.A. Sistema nauki konstitutsionnogo prava: dis. ... d-ra yurid. nauk. M., 2001.
5. Gligich-Zolotareva M.V. Teoriya i praktika federalizma: sistemnyiy podhod / M.V. Gligich-Zolotareva; nauch. red. N.M. Dobryinin. Novosibirsk: Nauka, 2009.
6. Gorbachev I.G. Rossiyskiy federalizm: printsipyi postroeniya i konstitutsionno-dogovornaya baza razgranicheniya predmetov vedeniya i polnomochiy. SPb.: Izd-vo Sankt-Peterburgskogo Un-ta MVD RF, 2000.
7. Zaharov A. Unitarnaya federatsiya: Pyat etyudov o rossiyskom federalizme. M.: Moskovskaya shkola politicheskikh issledovaniy, 2008.
8. Kistyakovskiy B.A. K voprosu o samostoyatelnoy russkoy kulture // Russkaya mysl. 1911. № 5.
9. Kovalevskiy M.M. Obshee konstitutsionnoe pravo. Chast II. SPb.: Tipografiya «Sever», 1908.
10. Kokoshkin F.F. Avtonomiya i federatsiya. SPb.: Izdanie partii narodnoy svobody, 1917.
11. Kokoshkin F.F. Oblastnaya avtonomiya i edinstvo Rossii. M.: Tipografiya G. Lissnera, 1906.
12. Kokoshkin F.F. O pravah natsionalnostey i detsentralizatsii. M.: Narodnoe pravo, 1906.
13. Kommentariy k Konstitutsii RF / pod red. V.D. Zorkina, L.V. Lazareva. M.: Eksmo, 2009.
14. Korf S.A. Vozmozhna li v Rossii federatsiya // Sovremennyye zapiski. Parizh, 1921. № III.
15. Kotlyarevskiy S.A. Vlast i pravo: Problema pravovogo gosudarstva. M.: b.i., 1915.
16. Kochetkov V.V. Konstitutsionalizm i sistema rossiyskoy vlasti v kontse XIX — nachale HH veka. M.: Izd-vo «Yurlitinform», 2014.
17. Kutafin O.E. Rossiyskiy konstitutsionalizm. M.: NORMA, 2008.
18. Nolde B.E. Ocherki russkogo gosudarstvennogo prava. SPb.: Tipografiya «Pravda», 1911.
19. Razgranichenie predmetov vedeniya mezhdru federatsiy i ee sub'ektami v zarubezhnyih stranah. M.: Federalnoe Sobranie: INION RAN, 1995.
20. Umnova I.A. Konstitutsionnyye osnovy sovremennogo rossiyskogo federalizma: dis. ... d-ra yurid. nauk. M., 1997.
21. Cherepanov V.A. Konstitutsionno-pravovyye osnovy razdeleniya gosudarstvennoy vlasti mezhdru Rossiyskoy Federatsiy i ee sub'ektami. M.: MZ-Press, 2003.
22. Chirkin V.E. Sovremennoe federativnoe gosudarstvo. M.: Izd-vo MNIMP, 1997.