

Каланов Игорь Александрович, студент, Мордовский государственный университет имени Н.П. Огарева, Саранск, Россия

Козлова Светлана Михайловна, студентка, Мордовский государственный университет имени Н.П. Огарева, Саранск, Россия

К ВОПРОСУ О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: В статье раскрывается природа (генезис) российского федерализма, его состояние и значение для Российской Федерации на сегодняшний день. Авторами выделены отдельные проблемы взаимоотношений участников федеративных отношений по вопросам реализации полномочий, а также единого их понимания и практического применения.

Ключевые слова: Конституция РФ, федеративное устройство, субъект Российской Федерации, разграничение предметов ведения.

Abstract: The article reveals the nature (genesis) of Russian federalism, its state and significance for the Russian Federation today. The authors have identified some problems of the relationship between the participants of federal relations on the implementation of powers, as well as their common understanding and practical application.

Keywords: The Constitution of the Russian Federation, the federal structure, the subject of the Russian Federation, the delimitation of subjects of reference.

Становление в России федеративной формы государственно-территориального устройства с самого начала было продиктовано объективными предпосылками. Как известно, в эпоху Октябрьской революции вопрос о переходе к федеративному устройству стоял весьма неоднозначно.

Большевики довольно скептически относились к идее федерализма, поскольку в основу государственного строительства они закладывали классовый, а не этнический подход. Подтверждением этого является известная статья И. В. Сталина «Против федерализма», опубликованная в газете «Правда» в 1917 г. и направленная против статьи в эсеровской газете «Дело Народа», где отстаивалось «федеральное государство». Однако с ростом национальных настроений на местах большевикам пришлось пересмотреть эту концепцию с целью привлечения на свою сторону национальных элит, и федеративное устройство стало рассматриваться в качестве инструмента решения национального вопроса.

Таким образом, федерализм в России был вызван некоторыми практическими потребностями, которые сохраняют свою необходимость и сегодня. Основная из них вытекает из того неоспоримого факта, что Россия – сложное многонациональное государство. Федерация, с одной стороны, сохраняет за этническими общностями определённую долю автономии в виде права на самоопределение народа, а с другой – способствует смягчению этнических разногласий внутри государства, тем самым предотвращая его распад. Уже это позволяет говорить о том, что федеративное устройство является важным гарантом сохранения государственной целостности, и отказ от него на данный момент невозможен ввиду отсутствия иных альтернатив.

Конституция РФ в ст. 1 и ст. 5 закрепляет федеративную форму государства как одну из основ конституционного строя. Более того, федеративному устройству полностью посвящена глава 3 Конституции. Тем не менее многие исследователи федерализма утверждают о проблеме, которая заключается в том, что федерализм в России носит, скорее, декларативный характер, прослеживаемый и в некоторых других конституционно-правовых нормах.

Так, В. Б. Пастухов полагает, что российский федерализм в большей степени, чем в западных странах, характеризуют формализм и утилитаризм [1, с. 60]. Формализм проявляется в конституционном закреплении

организационно-правовой формы федеративного устройства России, при этом сущностное содержание российского федерализма расходится с изначальным предназначением федерализма, которое обосновывается в рамках научной доктрины.

С самого момента возникновения концепции федерализма её ключевая идея заключалась в децентрализации власти. Федеративное устройство рассматривалось, в первую очередь, как средство для решения таких задач, как рассредоточение властных полномочий в целях недопущения узурпации власти; пресечение произвола со стороны центральных властей; уравнивание интересов различных политических сил; защита и учёт интересов национальных меньшинств и ряда других, вытекающих из них задач. Принцип децентрализации, как основополагающий признак федерализма, отчётливо прослеживается в дефинициях, которые предлагаются в юридической литературе. Так, зарубежный исследователь Даниэль Элазар в широком понимании под «федерализмом» понимает сочетание «самоуправления и долевого правления через конституционное соучастие во власти на основе децентрализации» [2, с. 106]. Схожих взглядов придерживаются и многие отечественные учёные. Например, А. Н. Аринин считает, что «смысл подлинного федерализма – это самоуправление личности, свобода выбора и личная ответственность гражданина. Именно в интересах гражданина, его безопасности, ради обеспечения его демократических прав и свобод происходит политическое и правовое разделение власти на федеральную власть и власть субъектов федерации. Истинный федерализм основывается на принципе – государство для человека, а не человек для государства» [3, с. 12].

Таким образом, в научной доктрине укоренилось представление о том, что федеративное устройство – атрибут демократического государства, хоть и совсем не обязательно, чтобы демократическое государство являлось федерацией. В унитарном государстве принцип децентрализации всегда можно отменить, в то время как в федеративном государстве этот принцип, как

правило, защищается Конституцией. Если разделение государственной власти на три ветви можно представить в виде горизонтальной системы сдержек и противовесов, то федерализм выполняет эту функцию по вертикали.

Итак, идея федерализма выражается в том, что с одной стороны, субъекты Федерации управляют собой сами, а центр не может всесторонне их контролировать, с другой стороны – для обеспечения своих интересов субъекты Федерации также влияют на федеральную политику. Причём эти отношения основаны на идее, что люди на местах лучше знают, какие проблемы и потребности у них имеются и каким наиболее целесообразным способом их можно решить.

Что касается ситуации в России, то в настоящее время российский федерализм не столько отвечает вышеназванным задачам, которые провозглашает перед собой доктрина федерализма, сколько напоминает политический инструмент в руках федеральных властей. Федеративная форма государственного устройства используется центром в различных целях, будь то принятие в состав федерации и образование в её составе новых субъектов, или контроль за деятельностью региональных властей с помощью финансовых рычагов давления, или перекладывание ответственности на региональные власти за исполнение непопулярных решений. Ключевая же цель федерализма – децентрализация власти – как бы отодвигается на задний план. Всё это оставляет повод многим исследователям федерализма небезосновательно называть Россию «унитарной федерацией». Признавая актуальность данных проблем, обратим своё внимание на некоторые из них.

Как известно, явным признаком федеративного государства является разделение полномочий между двумя уровнями власти – федерацией и субъектами. Причём компетенция субъектов существует как конституционно-правовая категория, и в неё обязательно должно входить хотя бы одно полномочие, закреплённое исключительно за региональными властями. В Конституции РФ чётко регламентированы вопросы, составляющие предмет ведения федерации (ст. 71), а также вопросы, составляющие предмет

совместного ведения федерации и субъектов (ст. 72). Что же касается вопросов, которые решались бы исключительно на уровне субъектов федерации, то в Конституции исчерпывающего перечня таких вопросов нет. Статья 73 Конституции относит к ним вопросы, находящиеся вне пределов ведения Российской Федерации и вне пределов совместного ведения. Таким образом, сферу конкретных полномочий, составляющих предмет исключительного ведения субъектов, приходится выводить путём расширительного толкования: к ней относятся те области государственной деятельности, которые не упомянуты в статьях 71 и 72, а также некоторые области регулирования по предметам, находящимся в совместном ведении. Однако сфера совместного ведения тоже вызывает определённые вопросы, касающиеся того, где проводить границу вмешательства федерации в предметы совместного ведения, не ущемляя при этом право субъектов участвовать в регулировании вопросов совместного ведения. В ч. 2 ст. 76 Конституции сказано: «По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации». Но в соответствии с ч. 5 упомянутой статьи, нормативно-правовые акты субъектов не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения. Это свидетельствует о том, что приоритет в регулировании вопросов, составляющих предмет совместного ведения, сохраняют за собой федеральные власти.

Ещё одним критерием федеративного государства является наличие в государственной власти структур, обеспечивающих представительство субъектов федерации в решении общефедеральных вопросов. В случае с Россией под таким органом понимается верхняя палата Федерального Собрания – Совет Федерации. В теории сенаторы призваны представлять интересы своего региона и должны быть независимы от центральной власти. Однако сегодня независимое положение Совета Федерации от исполнительной власти подвергается сомнению. В частности, отмечается широкое влияние Президента

РФ на формирование и деятельность Совета Федерации. Так, после внесённых в 2020 г. поправок к Конституции РФ Президент получил право прямо назначать в Совет Федерации 30 представителей, из которых не более 7 могут быть назначены пожизненно (п. «в», ч. 2 ст. 95), причём совсем не обязательно, чтобы они являлись представителями органов власти субъектов. Между тем, Президент уже имеет некоторое влияние на ту половину Совета Федерации, которую составляют представители от исполнительных органов власти субъектов (например, на основании ст. 29 ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» Президент принимает решение об отрешении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности [4]). Кроме того, после внесения поправок в Конституцию РФ Президент приобрёл возможность заблокировать вступление в силу любого федерального закона путём обращения в Конституционный суд, даже если Федеральное собрание преодолело вето Президента (ч. 3 ст. 107). Совет Федерации также утратил право назначения и освобождения от должности Генерального прокурора РФ и его заместителей по представлению Президента: теперь, наоборот, они назначаются и освобождаются от должности Президентом после консультаций с Советом Федерации (ч. 3 ст. 129). Всё это снижает независимость Совета Федерации и уменьшает возможности отстаивания в нём интересов субъектов.

Важным гарантом обеспечения стабильности федеративных отношений является наличие в государстве независимого третейского суда, который бы разбирал споры между федерацией и субъектами. В России данная роль возложена на Конституционный суд. Однако и здесь, как и применительно к Совету Федерации, существует проблема широких контрольных полномочий Президента в отношении Конституционного суда. Так, Президент, помимо возможности представления кандидатов на должности Конституционного суда (ч. 1 ст. 128 Конституции РФ), после внесения соответствующих изменений может инициировать и отстранение от должности судей Конституционного суда. В соответствии со ст. 18 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской

Федерации» Президент имеет право представлять кандидатуру на прекращение полномочий судьи Конституционного суда [5]. Ранее право лишения таких полномочий Совет Федерации мог реализовать только по представлению самого Конституционного суда. Негативную роль, по мнению многих юристов, сыграли и изменения в ст. 76 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», запретившие судьям Конституционного суда обнародовать свои особые мнения по спорным вопросам, которые считались важной гарантией независимости Суда.

Наконец, здоровый федерализм характеризуется тем, что отношения между центром и регионами выстраиваются не на основе неких неформальных договорённостей, а на основе заранее установленных и понятных всем правил, которые чётко прописаны в Конституции. На данный момент нельзя сказать, что в Российской Федерации федеративные отношения полностью формализованы. Здесь стоит упомянуть об институте полномочных представителей Президента в федеральных округах, который был учреждён на основании Указа Президента № 849 [6], но никак не прописан в Конституции РФ. Собственно, сама правовая природа федеральных округов до сих пор оставляет вопросы. Федеральная власть в лице федеральных округов получила довольно мощный инструмент проведения политики центра на местах. Как структура они изначально были созданы главой государства для всестороннего управления государственными делами в рамках федеральной компетенции, а полномочные представители назначались Президентом без какого-либо совещания. При полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах были созданы некоторые управленческие структуры (подразделения Генеральной прокуратуры и МВД), выполняющие функции отдельных федеральных органов государственной власти.

Некоторые опасения у исследователей федерализма также вызывает ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, предусматривающая возможность заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной

власти субъектов. Ряд учёных полагает, что заключение подобных договоров с некоторыми субъектами ставит их в особое положение по сравнению с другими субъектами, поскольку такие договоры зачастую содержат более широкий перечень вопросов, нежели разграничение полномочий между органами государственной власти, которые уже в большинстве своём и так разграничены федеральными законами. Такое положение ведёт к усугублению асимметрии в конституционно-правовом статусе между регионами, что, в свою очередь, приводит к ситуации «торга без берегов», которая уже наблюдалась в начале 90-х гг. при заключении федеративных договоров с различными субъектами федерации. Риск возникновения нерегламентированного торга между центром и регионами заключается в том, что в конечном итоге это может привести к вопросу о целесообразности сохранения федеративного государства в том виде, в котором оно существует на данный момент. И безусловно, такая практика начала 90-х гг. не способствовала укреплению здорового федерализма.

Определённый деструктив в здоровое развитие федеративных отношений в стране вносит и явное противоречие, обнаруживаемое в Конституции РФ, вокруг которого уже не раз разворачивались научные дискуссии. Речь идёт о принципе равноправия субъектов в составе федерации. Следует обратиться к тексту ч. 1 ст. 5 и ч. 4 ст. 5 Конституции России. Толкуя данные нормы, можно сделать вывод о том, что формально все субъекты равны, но в то же время фактически Конституция закрепляет за республиками особые права, которые выделяют их правовой статус на фоне остальных субъектов. Так, республики имеют право принимать собственные конституции (ч. 1 ст. 66 Конституции РФ), причём ограничений относительно порядка их принятия в республиках не предусмотрено, тогда как уставы других субъектов принимаются исключительно законодательным органом соответствующего субъекта (ч. 2 ст. 66). Республики также вправе устанавливать свои государственные языки (ч. 2 ст. 68), в то время как автономные округа, тоже созданные по национальному признаку, такого права не имеют. А положение ч. 2 ст. 5 Конституции РФ и вовсе указывает на государственный характер республик, хотя

Конституционный Суд РФ в своём Постановлении «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [7] указал на то, что республики как субъекты Российской Федерации не имеют статуса суверенного государства. Подобное положение значительно усиливает асимметричный характер федеративных отношений в России.

Ещё одним неоднозначным моментом является сохранение некоторых пережитков федерализма, доставшихся России с советского времени. Здесь стоит упомянуть о проблеме так называемого «матрёшечного федерализма», касающейся неопределённости правового статуса автономных округов, которые появились для обеспечения автономии коренных народов. Дилемма заключается в том, что автономные округа, являющиеся самостоятельными субъектами федерации, входят в состав других самостоятельных субъектов: Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа входят в состав Тюменской области, Ненецкий автономный округ входит в Архангельскую область, а Чукотский автономный округ вообще является отдельным регионом. Получается ситуация, когда части субъектов по своему правовому статусу равны целому субъекту, в состав которого они входят, то есть часть целого становится равным целому вопреки законам логики. И хотя Конституционный Суд РФ в своём Постановлении о толковании ч. 4 ст. 66 Конституции РФ [8] определил, что особенности положения автономного округа не умаляют его статуса как равноправного субъекта, само по себе пребывание в составе другого субъекта не предполагает отношений равенства. В начале 2000-х гг. была предпринята попытка решить данный вопрос, в результате которой 6 ранее существовавших автономных округов полностью вошли в состав других субъектов. Однако процесс укрупнения коснулся слабых в экономическом отношении и малонаселённых автономных округов, чего нельзя сказать о сохранившихся автономных округах, сохранившие благодаря богатым залежам

природных ископаемых экономическую самостоятельность.

По-особенному обстоит дело и с Еврейской автономной областью – единственным субъектом подобного статуса. Автономные области появились ещё в советские годы и формировались по этническому признаку. Однако в начале 90-х гг. все они, кроме Еврейской автономной области, были преобразованы в республики. Объясняется это следующим. Еврейская автономная область создавалась в 1930-е гг. как проект еврейской автономии, и многие советские деятели видели в ней альтернативу национальному еврейскому государству. Однако переселившиеся в область евреи никогда не составляли в ней большинство населения. Пик численности еврейского населения пришёлся на послевоенные годы, когда в 1948 г. оно составляло 28 тыс. человек, после чего постоянно снижалось. В постсоветское время большинство еврейского населения эмигрировало либо в другие субъекты федерации, либо в Израиль, а евреи сейчас составляют менее 1% национального состава области. В связи с этим преобразование автономной области в республику, в основе которой лежит национальный принцип, не произошло. Всё это позволяет многим общественным и государственным деятелям считать Еврейскую автономную область «политическим анахронизмом», а слово «еврейская» в её названии – формальностью. В настоящее время выдвигаются предложения по присоединению автономной области к соседствующим регионам, что позволит поправить её социально-экономическое положение.

Несмотря на то, что российский федерализм кроет в себе достаточно большое количество неразрешённых вопросов и проблем, говорить о том, что федеративное устройство России – это формальность, конечно же, нельзя. Федеративные институты в России успели устояться, а за более чем вековой период существования в стране федеративного устройства, в России оформилась устойчивая правовая база. И уж тем более не стоит рассматривать всерьёз перспективу перехода России к унитарной форме территориального устройства. Отказ от принципов федерализма в настоящее время будет означать

подрыв территориальной целостности государства. Недаром положения о федеративной форме закрепляются в главе 1 Конституции РФ, посвящённой основам конституционного строя, ведь попытки изменения федеративной формы территориального устройства неизбежно будут сопряжены с пересмотром всего текста Конституции. Кроме того, в отказе от федеративной формы объективно нет никакой необходимости, поскольку федерализм содержит в себе куда большее число преимуществ. Во-первых, федерализм имеет для России колоссальное значение для сохранения территориальной целостности. Он упорядочивает политическую систему государства и усмиряет амбиции национальных меньшинств, проживающих на его территории. Во-вторых, создавая несколько центров власти, федерализм способствует её рассредоточению и ограничению. Для России с её историческими традициями единоличной верховной власти данный инструмент является жизненно необходимым, если мы стремимся к построению устойчивого демократического государства и гражданского общества. В-третьих, федерализм закрепляет ценности диалогового и компромиссного начал в государственной политике. Наконец, федерализм благоприятствует развитию региональной инициативы. Таким образом, в настоящее время представляется невозможным унифицировать такое пёстрое политическое, экономическое и культурное пространство, какое представляет собой Россия.

Библиографический список:

1. Пастухов В. Б. Российский федерализм: политическая и правовая практика // *Общественные науки и современность*. Москва, 2003. № 3. С. 60-65.
2. Элазар Д. Дж. Сравнительный федерализм // *Политические исследования*. 1995. № 5. С. 106.
3. Аринин А. Н. Российский федерализм и гражданское общество: материалы парламентских слушаний. Москва: Изд-во Гос. Думы, 2000. С. 12.
4. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»

// «Российская газета».

5. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // «Российская газета».

6. Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. N 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // «Российская газета».

7. Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. N 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // «Российская газета».

8. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. N 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // «Российская газета».