Битюцкий Евгений Владимирович. Конституционная модель современного российского федерализма: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Битюцкий Евгений Владимирович;[Место защиты: ФГБОУ ВО Пензенский государственный университет], 2017.- 286 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Теоретические основы Российского Федерализма 20**

1.1. Особенности формирования российского федерализма 20

1.2. Принципы и гарантии российского федер ализма 32

1.3. Проблемы определения элементного состава, изменения и асимметрии конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации 55

**ГЛАВА 2. Проблемы отношений между российской федерацией и субъектами Российской Федерации 92**

2.1. Проблема разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации 92

2.2. Проблема правового воздействия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации друг на друга 128

**ГЛАВА 3. Пути совершенствования конституционной модели современного Российского Федерализма 152**

3.1. Роль Конституционного Суда России в совершенствовании конституционной модели российского федер ализма 152

3.2. Проблемы совершенствования территориальной структуры Российской Федерации 180

3.3. Пути совершенствования федерализма в России 198

Заключение 220

Список использованной литературы

* [Принципы и гарантии российского федер ализма](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/konstitucionnaja-model-sovremennogo-rossijskogo-federalizma.html#7707891)
* [Проблемы определения элементного состава, изменения и асимметрии конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/konstitucionnaja-model-sovremennogo-rossijskogo-federalizma.html#7707892)
* [Проблема правового воздействия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации друг на друга](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/konstitucionnaja-model-sovremennogo-rossijskogo-federalizma.html#7707893)
* [Проблемы совершенствования территориальной структуры Российской Федерации](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/konstitucionnaja-model-sovremennogo-rossijskogo-federalizma.html#7707894)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Становление и эволюция федерализма выступают в качестве важных проблем современного этапа развития Российской Федерации как в теоретическом, так и в практическом отношении. Решение подобных проблем обуславливает дальнейшую эволюцию всего государства. Неслучайно вопросам федеративного строительства всегда было уделено особое внимание президентами России в их посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации. Особенность российского опыта федеративного строительства заключается в том, что он достаточно невелик и охватывает чуть больше двух с половиной десятилетий. Однако ряд причин, включающий неразвитость демократических институтов государства, отсутствие гражданского общества, этно-национальную проблематику федеративных отношений, необходимость разработки четко продуманной обоснованной концепции федеративного строительства, пробелы и коллизии в конституционном и законодательном регулировании федеративных отношений, обусловил тот факт, что до настоящего времени в Российском государстве так окончательно и не сформировался весь перечень институтов подлинной федеративной модели. Непродолжительный исторический период и перечисленный перечень нерешенных проблем обуславливают востребованность теоретических исследований российского федерализма. Кроме того, актуальность подобных исследований вызвана практической значимостью решения проблем и противоречий, имеющих место в вопросах федеративного строительства в России, так как это, непосредственно, и проблемы «качества жизни» населения отдельных регионов и всего государства в целом, и проблемы экономического и государственного развития, и проблемы демографии и миграции, и проблемы обеспечения государственной целостности и безопасности.

В правовой науке и политической жизни современного мира распространяется и укрепляется мнение о том, что федерализм является формой территориальной организации государства, позволяющей успешно решать проблемы, с которыми сталкиваются крупные, регионально сложные, неоднородные по своему национальному, лингвистическому и религиозному составу государства. Именно в прошлом веке было образовано или преобразовано из унитарных большинство из ныне существующих федеративных государств. Однако и в XXI в. так же не исчезает интерес к преобразованию территориального устройства тех государств, которые еще не встали на путь федерализма, хотя его элементы уже присутствуют в их политических системах. Достаточно лишь поверхностного анализа перечня современных стран, избравших федеративную форму государственного устройства, таких как Российская Федерация, Соединенные Штаты Америки, Канада, Федеративная Республика Германия, Республика Индия и других, чтобы сделать вывод о том, что это именно те государства, которые не только играют важнейшую роль на мировой политической арене, но и влияют на формирование отдель-

ных правовых семей. Таким образом, федерализм в течение XX в. и в начале XXI в. стал тем правовым явлением, без которого сложно было бы представить современный мир.

Проблема построения модели истинного федерализма в России приобрела актуальность в период перехода от формально провозглашенного ранее федеративным, а фактически унитарного, советского государства к своему правопреемнику – Российской Федерации. В виду огромной территории и многонационального состава граждан с исторической и политической точки зрения выбор федеративной формы устройства для вновь образованного государства, пусть и на руинах сверхдержавы, выглядел на тот момент вполне оправданным и целесообразным в силу того, что федеративный принцип государственного устройства в изначальном его понимании, а не приспособленном под какие-либо нужды политических элит, должен был способствовать грамотному сочетанию интересов всего федеративного государства и его составных частей и, тем самым, обеспечивать единство системы государственной власти, государственную безопасность и территориальную целостность (при чем не только от внешних, но и от внутренних посягательств). Однако даже принятие в 1993 г. Конституции нового, уже казалось бы федеративного, государства не смогло исправить правовые проблемы и пробелы в нормативном регулировании, вызванные бездарными и необдуманными политическими решениями, принятыми в данной сфере в начале 90-х гг. XX в. руководством страны, стремившимся идти не по пути построения сильного федеративного государства, в которым бы учитывались интересы как федерального, так и регионального уровней власти, а по пути политических компромиссов во избежание утраты собственных государственных должностей и, как следствие, политической власти.

В самом начале формирования и функционирования вновь образованного государства федерализм представлялся способом достижения условий рыночной экономики, децентрализации государственной власти, демократизации экономической и политической сфер. Однако вопреки планам создателей Конституции России, развитие федерализма пошло по другим направлениям, что обусловило такие провалы в федеративной политике, как постоянные правовые, финансовые и политические уступки со стороны Российской Федерации для входящих в ее состав республик, унизительные для всего государства итоги первой чеченской военной кампании, увеличение на региональном уровне политического влияния со стороны национальных элит.

Перечисленные и многие другие проблемы в сфере построения федерализма на долгое время обусловили отсутствие заинтересованности как со стороны центральной власти, так и со стороны субъектов Российской Федерации в консолидации научных деятелей, политиков, специалистов, должностных лиц для выработки единой концепции осуществления федеративной политики на дальнейшую перспективу. В виду отсутствия подобной сплоченности как высшее политическое руководство государства, так и региональные власти –

каждый со своей стороны - в течение более, чем двух с половиной последних десятилетий, пытались осуществлять самостоятельный политический курс, направленный на построение собственной модели федерализма в России, что и обусловило такие проблемы, как разобщенность в правовом регулировании федеративных отношений и, как следствие, постоянную смену децентрализации государственной власти обратным процессом **-** централизации; непрекращающийся поиск наиболее рационального порядка формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации; длительный процесс разработки оптимальной модели разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и входящими в ее состав субъектами; асимметрию конституционно-правовых статусов субъектов Российской Федерации; громоздкость и неповоротливость федеративной конструкции. Подобные проблемы не могли не оказать влияние не только на построение поистине уникальной конституционной модели современного российского федерализма, но и на придание некоторым ее чертам свойств формальности.

Актуальность проблемы построения конституционной модели федерализма в России носит важный характер в виду того, что федерализм должен играть роль интегратора государственных интересов и интересов отдельных граждан, проживающих на территории того или иного субъекта Российской Федерации, способствовать постепенному и планомерному развитию значительной части сфер жизни регионов в целях обеспечения безопасности и целостности всего Российского государства.

**Степень научной разработанности темы.** Общие проблемы развития федерализма в России в силу своей злободневности и значимости привлекают внимание многих отечественных ученых.

В качестве теоретических основ данного диссертационного исследования выступают научные труды таких исследователей федерализма, как С. А. Авакь-ян, С. О. Алехнович, В. Г. Анненкова, Л. А. Ахметшина, А. В. Безруков,

B. В. Бессонова, М. В. Бородач, Ю. В. Бурбина, Е. М. Бухвальд, И. С. Вагин,

C. В. Васильева, Н. В. Варламова, Н. В. Витрук, А. А. Вихарев, М. В. Глигич-  
Золотарева, В. В. Гошуляк, А. Д. Гуляков, Н. М. Добрынин, Е. В. Ереклинце-  
ва, А. А. Жученко, Т. В. Заметина, А. В. Зуйков, А. В. Игнатов, И. И. Исхаков,  
К. А. Ишеков, А. С. Ищенко, Л. М. Карапетян, П. М. Кандалов, О. Х. Качма  
зов, А. Г. Кинтерая, А. В. Киселева, О. В. Кистринова, А. Е. Козлов, А. Н. Ко-  
котов, К. Е. Колибаб, Ф. Ф. Конев, С. В. Королев, Е. А. Кремянская,  
Б. С. Крылов, М. М. Курманов, А. А. Ларичев, А. Н. Лебедев, И. В. Лексин,  
Э. Г. Липатов, К. В. Лраповский, В. Н. Лысенко, В. Д. Мазаев, Т. Б. Макарова,  
В. В. Мамонов, М. Н. Марченко, Ф. Х. Мухаметшин, С. И. Некрасов,  
А. В. Нестеренко, Т. В. Нечаева, Н. Б. Пастухова, М. Г. Потапов, А. В. Сален-  
ко, М. С. Саликов, А. Ю. Саломатин, А. А. Сергеев, Г. Р. Симонян, Г. В. Син  
цов, С. С. Собянин, Е. А. Соловьева, С. Н. Станских, М. В. Степанова,  
Н. А. Сыроедов, Ю. А. Тихомиров, Л. А. Тихомирова, И. А. Умнова, Т. М. Фа  
деева, В. П. Федоров, Н. А. Филиппова, Т. Я. Хабриева, Р. С. Хакимов,

В. А. Черепанов, А. Н. Чертков, В. Е. Чиркин, Е. В. Чурсина, С. М. Шахрай, Е. М. Шашкова, В. С. Шевцов, О. О. Шибаева, Б. С. Эбзеев, А. С. Ященко и др.

В ходе диссертационного исследования были изучены недавние, посвященные проблемам федеративного строительства в России диссертационные исследования таких ученых, как А. Е. Бочило, А. П. Гаранжа, А. А. Данько, Т. В. Заметина, О. Ю. Ильина, М. А. Майстат, В. М. Платонов, И. В. Пчелин-цева, В. Н. Севумян, Н. В. Сыманюк.

Кроме того, автором изучены, переосмыслены и использованы при написании диссертации научные труды таких зарубежных ученых, рассматривающих правовые аспекты федерализма, как Д. Бари, А. Бланкенагель, Д. Браун, П. Рассел, П. Солдатос, Е. Фелдман, В. Фогель, Е. Фрай, Ст. Хар-рис, А. Штелер-Май и др.

Наряду с юридической литературой при работе над диссертационным исследованием использованы и труды таких государственных деятелей, философов и историков, как Г. Гегель, В. О. Ключевский, В. И. Ленин, И. В. Сталин и др.

В роли **объекта** исследования выступают правовые отношения, складывающиеся в сфере государственно-территориального устройства России не только между Федерацией и ее субъектами, но и между отдельными субъектами Российской Федерации, в частности, отношения в сфере распределения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами; осуществления полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации; изменения состава субъектов Федерации и государственно-территориального переустройства в целом.

**Предметом** настоящего диссертационного исследования послужили нормативно-правовые акты Российской Федерации, Союза Советских Социалистических Республик и Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, принятые по вопросам государственно-территориального устройства Российского государства и территориального устройства субъектов Федерации; нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации, принятые по вопросам федеративного строительства и определения правового статуса субъектов Федерации; правоприменительная практика в указанных сферах; нормативно-правовые акты зарубежных федеративных государств, например, Федеративной Республики Германия, Соединенных Штатов Америки, Швейцарии, Канады и др.; научные труды, посвященные вопросам построения и развития конституционной модели современного российского федерализма.

В качестве **основной цели** исследования выступает комплексное изучение российского федерализма на современном этапе развития, в результате чего в диссертационном исследовании автором предпринята попытка решить следующие **задачи:**

1. Провести исследование исторического развития российского федерализма и установить причины и особенности его формирования.

1. Определить систему основных принципов, лежащих в основе российского федерализма, и раскрыть их конституционно-правовое содержание.
2. Установить перечень наиболее актуальных проблем, присущих современному этапу развития федерализма в России, и проанализировать каждую из них с позиции установления причин ее возникновения и поиска путей ее решения.
3. Проанализировать практику Конституционного Суда России в регулировании отношений между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации и сформулировать вывод о роли Конституционного Суда России в совершенствовании конституционной модели российского федерализма.
4. Осуществить оценку перспектив дальнейшего развития федеративных отношений в России.
5. Выработать ряд общих рекомендаций, направленных на совершенствование федеративных отношений в России.

В качестве **методологической основы** диссертационного исследования использован, в первую очередь, диалектический метод познания, который подразумевает рассмотрение социально-политических и правовых явлений с позиции их взаимосвязи и обусловленности. Автором предпринята попытка, во-первых, определить характерные черты конституционной модели современного российского федерализма и, во-вторых, рассмотреть федерализм как подверженное постоянному развитию динамическое государственно-правовое явление. Кроме того, при работе над диссертацией использован метод сравнения и сопоставления, в частности, два его типа: сравнительно-правовой и сравнительно-исторический. Использование подобных методов предполагает, прежде всего, выявление общих и особенных признаков России и иных федеративных государства на основе изучения их правовых систем и особенностей исторического развития. Также в диссертационном исследовании нашли свое место методы формально-логического, конкретно-социологического, системно-функционального анализа. В равной мере автором уделяется внимание изучению и анализу как формально-юридической модели российского федерализма, так и фактически реализованной современной системе построения федеративных отношений.

**Нормативную базу исследования** формируют нормы Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, законов, подзаконных нормативных правовых актов, нормативных правовых актов иностранных государств по вопросам федеративного строительства.

**Теоретическая основа** диссертационного исследования разработана в соответствии с научными публикациями, посвященными проблемам функционирования и развития федерализма в России, в этой связи ее составляют труды российских и зарубежных ученых, специалистов и экспертов не только в сфере юриспруденции, но и политологии, социологии, экономики, посвя-

щенные изучению проблемных вопросов государственного устройства Российской Федерации и других федеративных государств, а также их составных частей – субъектов.

В течение исследования применялись общетеоретические и отраслевые правовые методики, с помощью которых была установлена природа и масштаб проблем, имеющих место в сфере построения и функционирования конституционной модели современного российского федерализма, и, что наиболее важно, правовые механизмы их решения.

**Эмпирическая база** диссертационного исследования включает материалы правоприменительной практики, а именно правовые позиции и судебную практику Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, решения федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам построения федерализма в России; результаты исследований, в том числе и статистических, по анализу нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции России.

Вместе с тем в данной работе использованы данные, полученные в ходе работы автора над решением таких научно-исследовательских задач в сфере конституционного права, как разработка проектов нормативно-правовых актов и внесение поправок в действующие нормативно-правовые акты, регулирующие те или иные аспекты отношений между Российской Федерацией и ее субъектами; представление интересов заинтересованных лиц в Конституционном Суде России.

**Научная новизна** настоящего диссертационного исследования заключается в осуществлении автором комплексного теоретико-правового изучения и анализа сформировавшейся и функционирующей конституционно-правовой модели федерализма в России на современном этапе развития. В диссертации учтены все изменения, коснувшиеся федеративных отношений за последние десятилетия. При этом особое внимание было уделено как итогам последних преобразований российского федерализма, так и перспективам курса в направлении децентрализации государственной власти. Автором диссертации было проведено комплексное исследование правовых основ функционирования современной российской модели федерализма, в ходе которого был установлен ряд проблем организации и деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В диссертационном исследовании нашел свое место анализ проблем изменения территориального устройства Российской Федерации, развития отношений между федеральным центром и субъектами Федерации. С помощью изучения исторического и зарубежного опыта государственного строительства в данной работе сформулирован перечень конкретных предложений, направленных на совершенствование федерализма в России.

Научную новизну диссертации дополняют следующие **основные положения**, выносимые на защиту:

1. Модель российского федерализма, чье построение в России и с юридической, и с исторической точки зрения правильно датировать началом 90-х г. XX в., была сформирована путем деволюции, т.е. делегирования определенных полномочий вновь образованным субъектам Федерации, в этой связи ей присущи не только отдельные черты классического (договорного) типа федерализма, но и свои уникальные черты, основанные на исторических, политических, социальных, территориальных, этнических и иных особенностях Российского государства, в частности унитарном опыте СССР и РСФСР.
2. В силу значимости федерализма высока и степень его юридической защиты, обеспечивающей возможность изменения федеративной формы государственного устройства только в специальном, регламентированном Конституцией Российской Федерации, порядке, который имеет двойственное значение: во-первых, он указывает на особую значимость конституционных положений, касающихся установления федеративной формы государственного устройства России, а, во-вторых, **-** на необходимость поддержания их стабильности и неизменности.
3. Отсутствие конституционного и законодательного толкования терминов «субъект Российской Федерации», «статус субъекта Российской Федерации», «конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации» затрудняет определение действительного содержания конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации и в полной мере позволяет федеральному законодателю либо, напротив, руководству того или иного субъекта Российской Федерации подстраивать толкование указанных правовых институтов под собственные нужды и вкладывать в них такое правовое содержание, которого требуют их политические притязания. В этой связи в целях восполнения указанного правового пробела предлагается собственная интерпретация перечня основных элементов конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, которыми являются закрепленные в Конституции России ответственность субъекта Российской Федерации, а также перечень его взаимно проницаемых и дополняемых прав и обязанностей.
4. Для преобразований, касающихся российского федерализма, характерно смещение полномочий от субъектов Федерации к федеральному центру, которое находит свое выражение в том, что:

1) заметна некоторая неопределенность, присущая перечню исключительных полномочий субъектов Российской Федерации. Причины подобного пробела в правовом регулировании вполне объективны и заключаются в особенностях становления и развития федерализма в России, а именно в попытке не допустить политически сильные региональные власти в 90-х гг. прошлого века к перераспределению полномочий между ними и Российской Федерацией, что действительно могло только усилить существующие сепаратистские тенденции. Однако в современных условиях целесообразно, чтобы субъекты Федерации получили конституционно либо законодательно оформленный перечень исключительных полномочий. При этом в целях его объективного

установления и закрепления необходима консолидация государственных органов и отдельных служащих по мониторингу норм федерального и регионального законодательства, а также по разработке системы процессуальных мер юридического оформления подобных полномочий;

2) в руках федерального законодателя, концентрирующего полномочия по вопросам совместной компетенции, находится право изменения полномочий субъектов Российской Федерации в указанной сфере, причем в одностороннем порядке. Кроме того, сосредоточение действующего законодательства на региональных полномочиях при отсутствии четкого определения федеральных полномочий является свидетельством не только централизации государственной власти, но и ограничения компетенции субъектов Федерации в сфере их совместного с федеральным центром ведения. В этой связи важно не допустить полное исключение законодательных возможностей региональных органов власти в указанной сфере. Субъектами Федерации должна осуществляться конкретизация федерального регулирования по вопросам совместного ведения путем принятия собственных модельных законов. При этом перечень предметов ведения и полномочий, входящих в сферу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, не должен быть абсолютно статичен, напротив, федеральный законодатель должен подстраивать его под потребности государства и общества в решении тех или иных вопросов, которые могут быть наиболее эффективно и быстро решены лишь совместными усилиями Российской Федерации и ее субъектов.

5. Автор приходит к выводу, что в настоящий момент Российская Федерация вполне закономерно наделена достаточно широким перечнем мер правового воздействия по обеспечению соблюдения субъектами Федерации требований Конституции России и федерального законодательства, что отличает ее от других федеративных государств и обусловлено, прежде всего, историческим опытом построения государственности в России, свидетельствующим о том, что слабость государственной власти федерального уровня губительна для осуществления государственного строительства. Однако для нормального развития федеративных правоотношений в России принципиальное значение играет вопрос повышения роли Совета Федерации Федерального Собрания как органа регионального представительства. В этой связи, во-первых, следует достичь усиления влияния Совета Федерации на законотворческий процесс посредством внесения корректировок в ст. 106 Конституции России в целях расширения полномочий Совета Федерации путем наделения его правом одобрения при принятии федеральных законов, касающихся вопросов совместного ведения, тем самым региональные органы государственной власти будут привлечены к регулированию процесса разграничения полномочий между Федерацией и входящими в ее состав субъектами. Во-вторых, представляется рациональным расширение перечня исключительных полномочий Совета Федерации в сфере государственной кадровой политики путем наделения его правом дачи согласия на назначение и правом

выражения недоверия тем министрам, входящим в состав Правительства России, чья деятельность непосредственно касается вопросов развития федеративных отношений в России.

1. Практика толкования Конституционным Судом России положений Конституции Российской Федерации по вопросам федеративного строительства представляется своеобразным механизмом расширения сферы конституционного регулирования при сохранении «жесткости» самой Конституции и поддержания ее актуальности в изменяющихся условиях современного общества и, таким образом, является альтернативой внесения в нее поправок. Однако именно отсутствие в Конституции России положений по тому или иному вопросу права, несмотря на рассмотрение и разрешение его Конституционным Судом России, обуславливает неисполнение решений Конституционного Суда соответствующими правоприменительными органами. Решению подобной проблемы должен способствовать новый, введенный в базовый федеральный закон в декабре 2016 г., механизм признания не соответствующей Конституции России любой реализации нормативно-правового акта или его отдельных положений в истолковании, отличном от предписанного Конституционным Судом России.
2. Длительное игнорирование решений Конституционного Суда России со стороны органов государственной власти ряда субъектов Российской Федерации и иных правоприменителей, имевшее место в конце 90-х гг. прошлого века, привело к тому, что, несмотря даже на активное толкование Конституционным Судом положений федеральной Конституции, в Российской Федерации параллельно сформировались и стали функционировать две модели федерализма: первая **-** более статичная, конституционно закрепленная, а вторая **-** фактически реализованная, активно развивающаяся с 1993 г. Конституция России в виду собственной «жесткости» зачастую не вбирает в себя все новые правовые институты и механизмы (например, систему федеральных округов, новый порядок избрания высших должностных лиц субъектов Федерации и др.), развивающиеся в сфере построения федеративных отношений и во многом опережающие закрепленную в Основном законе модель федерализма. В этой связи можно сделать вывод, что и конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации так же эволюционирует, как и модель российского федерализма в целом.
3. Следует определить пределы укрупнения субъектов Российской Федерации, обеспечить прохождение процесса объединения субъектов Российской Федерации в условиях нового режима финансово-экономических отношений и установить в качестве основ подобного объединения: экономическую, административную, политическую, оборонную целесообразность, достижение взаимной выгоды не только для объединяющихся субъектов Федерации, но и для всего государства в целом.
4. Современная конституционная практика свидетельствует о возможности использования конституционно-правовой новеллы - совмещенной

процедуры принятия и образования субъекта Российской Федерации. Тем не менее события, связанные с принятием в состав Российской Федерации Республики Крым, показали необходимость в соответствующей корректировке положений базового Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», в частности – в расширении перечня предоставляемых статусов для вновь принимаемого субъекта путем внесения изменений в положения ч. 4 ст. 4 указанного нормативно-правового акта и введение в него новой главы (например, между существующими 3-й и 4-й главами), посвященной особому порядку принятия и образования в составе Российской Федерации нового субъекта в случае срочной необходимости в обеспечении безопасности жизни и здоровья лиц, проживающих на принимаемой в состав Российской Федерации территории.

10. Современная российская конституционно-правовая действительность требует совершенствования национально-территориальной организации государства путем установления в качестве основы федеративного устройства именно территориальных, а не национальных начал. В этой связи следует конституционно закрепить симметричность Российской Федерации путем закрепления равного конституционно-правового статуса субъектов. Однако практическое решение подобной проблемы в Российской Федерации затрудняет целый комплекс проблем: слишком глубокие корни асимметрии конституционно-правового статуса ее субъектов, так окончательно и не остановленный процесс дезинтеграции внутри государства, отсутствие стабильности и нормального развития экономики, различная экономическая ориентированность разных субъектов Федерации. Таким образом, в случае невозможности практического создания симметричной федеративной модели в России элементы асимметрии конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации должны быть закреплены посредством конституционных или законодательных норм в качестве механизма, призванного сглаживать неблагоприятные последствия наличия реальных различий, существующих между субъектами Федерации, и данные элементы асимметрии должны быть обусловлены именно подобными различиями, а не какими-либо политическими причинами.

**Теоретическая и практическая значимость** исследования заключается в том, что:

– выводы и предложения, которые содержатся в диссертации, могут быть использованы при осуществлении правотворческой деятельности органами государственной власти федерального и региональной уровней, в частности, в решении проблем оптимизации и реформирования ряда сфер российской федеративной системы;

– сформулированные выводы и материалы настоящей работы могут быть использованы в программах высших учебных заведений при изучении соответствующих разделов конституционного права Российской Федерации, таких как «Федеративное устройство России», «Уставное и конституционное

законодательство субъектов Российской Федерации», «Органы государственной власти», «Конституционные основы организации и функционирования законодательной и исполнительной власти в Российской Федерации», и соответствующих спецкурсов, таких как «Теория федерализма», «Налоговое и бюджетное федеральное право», «Республика в системе российского федерализма», «Организация государственной власти в субъектах Российской Федерации».

**Апробация полученных результатов.** Диссертационное исследование проведено на кафедре «Частное и публичное право» Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Пензенский государственный университет», где было проведено его обсуждение.

Основные положения и сформулированные в диссертации выводы отражены в научных статьях, которые были опубликованы в научных журналах, в том числе изданиях, рекомендованных в перечне ВАК; изложены автором на международных научно-практических конференциях, в том числе:

– III Международной научно-практической конференции «Современное российское право: пробелы, пути совершенствования» (Пенза, 2009 г.);

– IV Международной научно-практической конференции «Современное российское право: пробелы, пути совершенствования» (Пенза, 2010 г.);

– V Международной научно-практической конференции «Современное российское право: пробелы, пути совершенствования» (Пенза, 2011 г.);

– VIII Международной научно-практической конференции «Вопросы теории и практики российской правовой науки» (Пенза, 2012 г.);

– XI Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы российского права на современном этапе» (Пенза, 2012 г.);

– XII Международной научно-практической конференции (Пенза, 2013 г.);

– XV Международной научно-практической конференции (Пенза, 2017 г.).

## Принципы и гарантии российского федер ализма

Одной из республик, кто активно добивался суверенитета в 1990-е гг., был Татарстан19, который и в дальнейшем на протяжении долгого времени определял себя в положениях собственной конституции как «государство, ассоциированное с Российской Федерацией» и активно использовал право на осуществление договорного регулирования своих правоотношений с федеральными органами государственной власти20. В данном случае республиканский законодатель под термином «ассоциированность» имел в виду намерение Республики Татарстан существовать в союзе с Российской Федерацией.

Однако, как верно заметила В.В. Смирнова, правом заключения союза с федеративным государством обладает любое государство. При этом подобный союз не обязывает последнее становиться субъектом федерации21. В результате этого в России в начале 90-х гг. XX в. сложилась достаточно своеобразная федеративная система, отличительными чертами которой были асимметричность, неравный статус субъектов Федерации, политическая и экономическая дифференциация регионов, беззаконие региональных элит, несоответствия и противоречия в законодательстве. Подобные дезинтеграционные процессы были чреваты угрозой превращения России в конфедеративное государство и, как следствие, его распадом.

Итогом столь непростого для государства периода стало подписание 31 марта 1992 г Федеративного договора22, значение которого – в преобразовании страны в федеративное государство – весьма неоднозначно. С одной стороны, подписание данного документа, в соответствии с которым признавался суверенитет республик в составе Российской Федерации, было направлено если не на предотвращение, то на приостановление распада государства, и, таким образом, было снижено накопившееся внутриполитическое давление в стране. Однако, с другой стороны, указанный федеративный договор закрепил некоторое правовое неравенство субъектов Федерации, часть из которых в дальнейшем в своих спорах с федеральным центром неоднократно ссылалась именно на закреплённые в нём положения. Федеративный договор содержал не только перечень полномочий федерального центра, но и перечень полномочий в сфере совместного ведения органов государственной власти федерального и регионального уровней. Другие же полномочия не были перечислены, что привело к самостоятельности субъектов Федерации в подобном вопросе. Таким образом, Федеративным договором была юридически оформлена реально существующая разнотипность субъектов Российской Федерации23, что обусловило превращение в одну из основ российского федерализма не только национально-территориального, но и территориального принципа. Подобная противоречивая роль Федеративного договора породила в российской правовой науке две точки зрения на его значение в построении федерализма в России. Согласно первой Договор явился причиной преобразования России из унитарного государства в федеративное24 и важным этапом на пути конституционного оформления нового свойства российского федерализма25. В соответствии со второй данный нормативно-правовой акт рассматривают в качестве некой основы трансформации природы федеративного государства, существовавшего и до его подписания26.

Однако главной основой российского федерализма начала 90-х гг. XX в. стала Конституция Российской Федерации, принятие которой аннулировало правовые последствия того, что ряд республик27 не подписал Федеративный договор 1992 г.28 Подобный вывод можно сделать, проанализировав конституционно закреплённый принцип приоритета норм Конституции России в случае несоответствия им норм Федеративного договора. Тем самым был установлен не договорный, а преимущественно конституционный характер российского федерализма30.

Тем не менее анализ содержания Конституции Российской Федерации свидетельствует о её компромиссном характере31. На первый взгляд, её нормами были закреплены единство системы государственной власти на всей территории России, государственная целостность и суверенитет. Конституцией Российской Федерации более отчётливо, чем в предшествующих актах, был закреплён принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерального и регионального уровней, чему способствовал опыт заключения Федеративного договора 1992 г. Правда, сами предметы ведения, понимаемые российскими юристами как определённые сферы деятельности, прерогативы, объект либо полномочия32, сформулированы достаточно нечётко. С другой стороны, приходится констатировать, что Конституция Российской Федерации 1993 г. содержит весьма неудачные положения, касающиеся структуры государства33.

Во-первых, было установлено шесть видов субъектов Федерации – подобного многообразия нет ни в одном другом федеративном государстве34. Во-вторых, Конституция Российской Федерации, следуя традициям советского государственного права, называет республики государствами, не указывая при этом на их суверенитет35. Тем не менее отсутствие упоминания о суверенитете в Конституции России вовсе не мешало республикам, входящим в состав Российской Федерации, страдать так называемой «болезнью суперсуверенизации», затронувшей главным образом конституции ряда республик36.

В-третьих, в Конституции России закреплена чуждая для мирового теоритического и практического опыта федеративного строительства и явно противоречащая принципу равноправия субъектов Федерации конструкция вхождения одного субъекта Федерации (автономный округ) в состав другого (край, область).

Итогом борьбы с подобными проблемами, как отмечалось в послании Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 г. Президентом В.В. Путиным, стало создание не полноценного федеративного, а лишь децентрализованного государства37. Главные причины подобных неутешительных результатов федеративного строительства обусловлены не столько национальной проблематикой, сколько отсутствием продуманной и точной концепции построения федерализма и недостаточным конституционным и законодательным регулированием федеративных отношений.

## Проблемы определения элементного состава, изменения и асимметрии конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации

При этом анализ ч. 2 ст. 3.1 указанного федерального закона позволяет сделать вывод, что конституционно-правовая ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации наступает не во всех случаях принятия ими нормативно-правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, а лишь в тех случаях, когда принятие подобных нормативно-правовых актов обусловило возникновение массовых и грубых нарушений прав и свобод человека и гражданина, угрозы единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и её обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации. Иными основаниями привлечения органов государственной власти субъекта Федерации к конституционно-правовой ответственности выступают: неисполнение решений судов; неисполнение либо ненадлежащее исполнение собственных полномочий; уклонение от выполнения финансовых обязательств.

Во многом институт конституционно-правовой ответственности напоминает институт уголовно-правовой ответственности. В этой связи можно предположить, что при привлечении виновных органов государственной власти субъекта Российской Федерации к конституционно-правовой ответственности необходимо установить: – во-первых, конкретные противоречия принятых нормативно-правовых актов Конституции России федеральным конституционным законам или федеральным законам с указанием на отдельные статьи и положения; – во-вторых, какие опасные для нормального развития конституционализма в России последствия наступили (например, органы государственной власти субъекта вследствие принятия нового устава наделили субъект правом сецессии, что автоматически создаёт угрозу для государственной и территориальной целостности Российской Федерации); – в-третьих, причинную связь между, с одной стороны, противоречиями принятых нормативно-правовых актов положениям федерального законодательства, а с другой – наступившими последствиями, опасными для нормального функционированием федеративного конституционного государства в лице Российской Федерации.

Таким образом, особенностями представленного выше собственного подхода к решению проблемы определения элементного состава конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, являются взаимная проницаемость и взаимная дополняемость конституционных прав и обязанностей субъекта Федерации. При этом каждый элемент, входящий в конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации и при этом подчёркивающий те или иные особенности субъекта Российской Федерации, в совокупности с остальными элементами имеет особое значение в построении федерализма в России.

В этой связи очень важно создать такой правовой механизм изменения конституционно-правового статуса того или иного субъекта Федерации, который бы учитывал интересы как Российской Федерации в целом, так и её конкретного субъекта. Так, изменение конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации является своеобразной возможностью изменения субъективного состава России без преобразования территории159. С одной стороны, федеральный законодатель предусмотрел возможность изменения статуса субъекта Российской Федерации по взаимному согласию Российской Федерации и её соответствующего субъекта. Однако, с другой стороны, приоритет в реализации подобного механизма принадлежит, как и по многим другим вопросам государственного значения, именно Российской Федерации.

Подобный вывод можно сделать в связи с тем, что статус того или иного субъекта Российской Федерации определяется прежде всего Конституцией России и соответствующей конституцией (либо уставом) субъекта Российской Федерации, при этом положения именно федеральной Конституции имеют приоритет перед положениями других нормативно-правовых актов на территории Российской Федерации, в том числе и нормативно-правовых актов регионального уровня. Таким образом, субъекты Российской Федерации несамостоятельны в определении их конституционно-правового статуса, а посредством разработки и принятия региональных конституций либо уставов могут учитывать лишь отдельные особенности собственного статуса, например особенности территории и национального состава, историческую преемственность ранее функционировавших государственно-правовых институтов.

Однако реализация права на изменение конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации на практике неизбежно сталкивается с рядом противоречий: – во-первых, подобное изменение может включать смену наименования субъекта Федерации, что неизбежно обуславливает невозможность перехода для Еврейской автономной области к такой форме организации и наименования, как «республика», «область» и тому подобное в связи с тем, что ч. 1 ст. 5 Конституции России устанавливает, что Российская Федерация состоит, наряду с другими субъектами Федерации, и из автономной области. Тем самым создаётся правовая коллизия в силу того, что ст. 5 Конституции России входит в главу 1, внесение изменений в которую возможно лишь путём принятия новой Конституции160; – во-вторых, изменение наименования субъекта Российской Федерации нельзя отождествляться с изменением его конституционно-правового статуса, если подобное переименование не затронуло основы конституционного строя России, институты реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, границы и интересы остальных субъектов Российской Федерации или всего федеративного государства в целом и не повлияло на изменение субъектного состава России;

## Проблема правового воздействия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации друг на друга

В большей части федеративных государств вопросы федерального ведения перечислены в федеральных конституциях, однако предметы ведения субъектов федерации закреплены неодинаково. Например, в ряде федераций (Соединенные Штаты Америки, Мексика) они специально не перечисляются, при этом в ведении субъектов федерации находятся вопросы, прямо не отнесенные к федеральному ведению279. С другой стороны, в основных законах иных федеративных государств (например, Аргентины, Канады) находят своё закрепление полномочия органов государственной власти как федерального, так и регионального уровней280. При этом в Конституции России изложены предметы федерального ведения и предметы совместного ведения Федерации и входящих в её состав субъектов. Одной из главных задач современного конституционного строительства в России выступает формирование на всей её территории единого правового пространства281. Конституция России обуславливает понимание предметов ведения как сферы общественных отношений, которые подлежат правовому регулированию282. Если предметы ведения характеризуют конкретный вопрос сферы жизнедеятельности, то к объёму же деятельности органов государства в пределах предмета ведения соответственно Российской Федерации и её субъектов будет относиться понятие «компетенция»283.

Для преобразований, касающихся российского федерализма, характерно смещение полномочий от субъектов Федерации к федеральному центру. При этом закономерен вопрос: сможет ли Федерация, концентрируя в своих руках значительное число полномочий, эффективно их выполнять? Существует группа совместных полномочий субъектов Федерации и федерального центра, осуществлять которые более целесообразно и эффективно именно на региональном, а не на федеральном уровне, что требует деконцентрации правового регулирования с учётом региональной специфики284. Существуют сферы общественных отношений, нормальное функционирование которых может основываться лишь на принципах кооперации, сотрудничества и совместной ответственности Федерации и её субъектов в процессе реализации ряда важных государственных функций. Подобная модель получила в правовой науке наименование «кооперативный федерализм». Содержание преобразования федеративных отношений в России в соответствии с Конституцией Российской Федерации, как считают учёные-правоведы, состоит именно в становлении модели кооперативного федерализма285, согласно которой задача распределения компетенции заключается не в разобщении государственной власти, а в её структурировании и сбалансированности. Как отмечает один из создателей действующей Конституции России С.М. Шахрай, главный признак кооперативной модели, заложенной конституционными нормами, заключается в наличии обширной сферы совместного федерального и регионального ведения, а также в широком использовании согласительных и переговорных процедур для разрешения споров между различными уровнями власти286. Данный механизм не исключает общегосударственного единства, а лишь дифференцирует его путём формирования относительно самостоятельных, но при этом взаимосвязанных между собой частей287.

Конституция Российской Федерации при вертикальном разграничении компетенции органов государственной власти допускает сочетание федерального закона и договора (соглашения)288, но в то же время оставляет нерешенным вопрос о соотношении этих двух юридических форм. При этом положениями договоров между федеральным центром и субъектами Федерации не должен нарушаться принцип равноправия в силу того, что данные договоры не обязаны регулировать смежные для всех субъектов Федерации правоотношения, а должны вносить определённость в те сферы деятельности, которые имеют в данном регионе свои особенные черты289. С одной стороны, зачастую договоры, положения которых учитывали региональную специфику, способствовали разрешению ряда практических проблем субъектов Федерации (к примеру, Договор с Калининградской областью290), выступали в качестве реально функционирующих средств этнополитической стабилизации291, а также существенно снижали напряжённость в федеративных правоотношениях292, но, с другой стороны, они значительно усиливали проявление черт асимметрии субъектов Российской Федерации и в целом способствовали наращиванию центробежных процессов в стране путём допущения процесса наделения регионами самих себя (с согласия и при участии федеральных органов власти) дополнительными полномочиями, льготами и привилегиями293. Как верно было отмечено А.Н. Чертковым и О.В. Кистриновой, договоры о разграничении полномочий можно рассматривать в качестве дани традиции и в некоторой мере юридико-технического аспекта уточнения разграничения полномочий в отношении отдельных субъектов Федерации

## Проблемы совершенствования территориальной структуры Российской Федерации

Однако, несмотря на указанные особенности и фактическое неравенство субъектов Российской Федерации, Конституционным Судом были признаны неконституционными нормы республиканских конституций, которыми были установлены требования о свободном владении государственными языками данных республик в качестве условия для избрания на выборные должности или в выборные органы государственной власти. В то же время Конституционный Суд Российской Федерации502 придерживался мнения о допустимости установления ограничения пассивного избирательного права только нормами федерального закона либо в строгом соответствии с ним в случае допущения федеральным законом подобных ограничений законодательством субъектов Российской Федерации. Однако в дальнейшем в 2005 г. относительно рассмотрения проблемы цензов при замещении невыборных государственных должностей в республиках Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что наличие государственного языка республики в составе России предполагает знание указанного языка государственными и муниципальными служащими, сотрудниками государственных органов, учреждений и других организаций503. Тем самым Конституционным Судом России фактически было признано допустимым введение республиканским законодательством требования о знании государственного языка соответствующей республики при поступлении на работу на подобные должности.

Указанные исключения не несут какой-либо явной угрозы для территориальной целостности Российской Федерации, в отличие от многолетнего спора о наличии якобы собственного суверенитета у субъектов Российской Федерации. Тем не менее именно Конституционным Судом Российской Федерации был положен конец данному спору путём принятия Постановления от 7 июня 2000 г.504. Наиболее фундаментальными являются следующие его положения: – во-первых, было подчеркнуто, что в качестве носителя суверенитета и единого источника власти в России выступает её многонациональный народ.

Суверенитет Российской Федерации, её конституционно-правовой статус и конституционно-правовой статус республик, входящих в её состав, обусловлены не волеизъявлением последних в связи с заключением договора с Российской Федерацией, а волеизъявлением всего многонационального российского народа. Однако Конституционный Суд Российской Федерации не умалил и право народов на самоопределение, но не каждого в отдельности, а в составе всего многонационального народа Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации при рассмотрении проблемы реализации права на государственное самоопределение народов разъяснил, что реализацию подобного права не следует толковать как санкционирующее или поощряющее любые действия, ведущие к дроблению или полному нарушению территориальной целостности либо политического единства государств, в основе деятельности которых лежит принцип равноправия и самоопределения народов505. Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации, правом на государственное самоопределение могут наделяться только народы, а не нации или, к примеру, меньшинства506. При этом последние не обладают правом на государственное самоопределение, а лишь – правом на самоопределение, не выходящим за рамки территориальной целостности государства, где и находится это меньшинство507. В дальнейшем Конституционным Судом России был установлен ограниченный, в сравнении с народным суверенитетом, характер государственного суверенитет8, обусловленный тем, что действия государственной власти заключены в некие правовые рамки, которые и устанавливаются в процессе реализации суверенитета народа509; – во-вторых, Конституционный Суд Российской Федерации разъяснил, что в Российской Федерации как в суверенном государстве в единой системе государственной власти не могут существовать два уровня суверенных властей, каждый из которых обладал бы верховенством и независимостью510; – в-третьих, был почёркнут непоколебимый приоритет положений Конституции России в вопросах определения не только правового статуса субъектов Российской Федерации, но и предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти её субъектов. Подобная конкретизация автоматически установила к федеративному и иным договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и её субъектами требование соответствия положениям Конституции России. Как следствие – в случае установления указанными договорами какого-либо ограничения либо дробления государственного суверенитета подобные положения не могли считаться законными, так как противоречили Конституции России; – в-четвёртых, было конкретизировано, что определение республик в составе Российской Федерации в качестве «государств»511 не обуславливает признание Российской Федерацией их как «суверенных» субъектов Российской Федерации. Конституционным Судом России было обращено особое внимание, что указанные республики также не могут наделить сами себя государственным суверенитетом путём закрепления подобных положений в собственных конституциях512. В противном же случае признание республик в качестве «суверенных» государств в составе Российской Федерации неминуемо повлекло бы нарушение и упразднение конституционного принципа равноправия всех субъектов Российской Федерации.

Высказанная позиция Конституционного Суда России по вопросам суверенитета в дальнейшем была подтверждена и получила своё развитие в сформулированных Конституционным Судом России выводах513: во-первых, о распространении позиции о неделимости государственного суверенитета на все субъекты Российской Федерации; во-вторых, о признании противоречащими Конституции России всех положений конституций республик, идентичных тем положениям Конституции Республики Алтай, что ранее были признаны неконституционными; в-третьих, о необходимости приведения указанных положений в соответствие с Конституцией России; в-четвёртых, о несостоятельности ссылок на положения Федеративного договора 1992 г., называющие республики «суверенными», что подтверждается содержанием преамбулы, ч. 3 ст. 3 и ст. 1 раздела 2 «Заключительные и переходные положения» Конституции РФ, ограничивающих действия положений Федеративного договора рамками «непротиворечия» их Конституции России.