



9. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44.
10. Вандышев В. В., Лиманский В. А. Основы судоустройства и правоохранительной деятельности. СПб., 1996. С. 6.
11. Давыдов В. А., Магомедов А. М. и др. Указ. соч. С. 34, 36.
12. Правоохранительные органы Российской Федерации / Под ред. В. П. Божьева. М., 1996. С. 43.
13. Правоохранительные органы Российской Федерации / Под ред. Ю. И. Скуратова и В. М. Семенова. М., 1998. С. 20.
14. Собрание законодательства РФ. 1997. № 1.
15. Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 30; Собрание законодательства в РФ. 1995. № 26.

**Владимир Федорович КИРИЛЛОВ —  
заведующий кафедрой конституционного  
и муниципального права  
юридического факультета,  
кандидат юридических наук, доцент**

УДК 12.00.02

## **ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО ГОСУДАРСТВА И ФЕДЕРАЛЬНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ**

*АННОТАЦИЯ. В статье рассматриваются актуальные проблемы федеративных отношений между федеральными органами власти и субъектов федерации. Поднимается проблема совершенствования федеральных правоотношений в России и с учетом зарубежного опыта предлагается более четко конституировать институт федерального контроля и федерального принуждения.*

*In the article topical problems of federative relations between federal bodies of power and subjects of federation are scrutinized. The ways of improving federal legal relations in Russia are shown. Taking into consideration foreign experience it is proposed to constitute more distinctly the institute of federal control and federal compulsion.*

В современном мире по форме государственного устройства существуют два типа государств: унитарные (простые) и наиболее сложные — федеративные. В настоящее время насчитывается 25 федераций.

Все они возникли различным способом. Одни образовались как союз независимых суверенных государств и имеют договорное происхождение, так называемая, договорная федерация. Другие федерации были созданы «сверху» путем принятия национальных конституций и закрепления в них системы федеративного государственного устройства. Такие образования получили название конституционных федераций. Третья группа федераций имеет конституционно-договорное происхождение. По всем признакам создания данной федерации наше государство, Российская Федерация, ближе всего относится к конституционно-договорной.

После Октябрьской революции 1917 г. основы политико-территориального (государственного) устройства молодого социалистического государства были заложены однозначно актами центральных органов власти. «Советская Российская республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик», — закреплялось в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа от 25 января 1918 г. [1]. Впоследствии данное положение было подтверждено Конституцией РСФСР 1918 г. и всеми последующими российскими конституциями. В процессе ликвидации последствий тоталитарного социалистического режима в 1992 г. в результате переговоров федерального центра и регионов были заключены и подписаны три договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федерацией и республиками в ее составе, между федерацией и краями, областями, городами Москвой и Санкт-Петербургом, наконец, между федерацией и автономной областью и автономными округами. Эти три договора получили обобщенное название Федеративного договора, который был полностью включен как составная часть в Конституцию РСФСР 1978 г. [2]. В результате все перечисленные государственные и административные единицы были признаны субъектами РФ. Окончательно данная Федеративная организация России была закреплена Конституцией Российской Федерации 1993 г. В силу этих обстоятельств, как констатирует профессор В. Е. Чиркин, «...мы считаем, что Россия является конституционно-договорной Федерацией». [3]

Федерация по своей сущности хоть и сложное, но все-таки «общее государство» всех субъектов, где федеративные отношения должны быть синхронными и способствовать единой цели — укреплению государственности сверху донизу. Укрепление государственности означает единообразное понимание и применение правовой системы государства, единообразное применение норм права всеми государственными институтами и должностными лицами, единообразное понимание и использование прав и свобод человека и гражданина на всей территории государства независимо ни от каких национальных, расовых, религиозных, этнических и иных особенностей.

В принципе Конституция России закрепляет верховенство права в деятельности всех органов государства, верховенство Конституции и федеральных законов на всей территории России, разграничивает компетенцию субъектов РФ, вопросы федерального, совместного ведения и вопросы ведения субъектов РФ. Однако практика федеративных отношений показывает, что уровень государственного руководства, политическое сознание и политическая зрелость государственных мужей в лице как должностных лиц, так и коллегиальных институтов государственной власти находятся на исключительно низком уровне развития. Эта характеристика в равной мере может быть отнесена как к органам федеральной власти, так и к органам государственной власти субъектов федерации.

С одной стороны, федеральные органы государственной власти не могут принимать законы и устанавливать правоотношения с субъектами федерации, которые удовлетворяли бы потребности территорий и населения. С другой стороны, субъекты федерации принимают такие нормативные акты, предпринимают практические действия, которые противоречат федеральному законодательству и нарушают принципы правовой системы, идеи правового демократического государства, идеи и принципы федерализма.

Например, федеральные органы власти не выполняют своих полномочий по урегулированию налогообложения юридических и физических лиц,



конституционному урегулированию земельных отношений, выплате заработной платы бюджетным организациям и их материальному содержанию, обеспечению прав и свобод и законных интересов граждан и многое другое. Субъекты же РФ в ответ на подобные действия федеральных органов власти принимают свои решения и многочисленные нормативно-правовые акты, которые не соответствуют Конституции РФ, федеральному законодательству. Во многом подобная ситуация складывается из-за конституционного несовершенства федеративных отношений и трудностей переходного периода от унитаризма к федерализму.

Так, в нарушение федерального законодательства и принципов построения федеративного государства многие республики в составе РФ в своих конституциях объявляют себя суверенными государствами: Башкортостан (ст. 1), Дагестан (ст. 1), Тыва (ст. 1), Саха (Якутия) (ст. 1), Северная Осетия — Алания (ст. 61), Ингушетия (ст. 1). В Конституции Карелии провозглашается «экономический суверенитет». [4] Такое отношение ведет к тому, что некоторые субъекты РФ хотят считать себя свободными от федеральной Конституции, федерального законодательства и всей правовой системы государства.

Республика Коми заявляет о «распространении государственного суверенитета на всю территорию республики». В двухстороннем договоре «О дружбе и сотрудничестве» Башкортостан и Чувашия именуют себя суверенными государствами. Адыгея, Кабардино-Балкария, Тюменская область, Ямало-Ненецкий автономный округ и некоторые другие субъекты объявили своей собственностью недра и даже воздушное пространство. Адыгея постановила собственными силами решать вопросы обороны, безопасности и судопроизводства, Президент Якутии имеет право создавать воинские формирования, Северная Осетия — Алания установила право налагать вето на решения федеральных органов по размещению на ее территории любых воинских объектов, Татарстан и Якутия объявили себя зонами, свободными от оружия массового поражения, и т. д. [5] Все эти вопросы по Конституции 1993 г. входят в исключительную компетенцию федеральных органов власти.

В целом, из 21 конституции республик в составе Российской Федерации 19 содержат нормы, противоречащие Конституции России. [6] Данные недостатки присущи текущему законодательству практически всех субъектов РФ. Прокуратуры всех уровней, например, опротестовывают в среднем около 1 тысячи нормативных актов в год как не соответствующих федеральному законодательству. [7]

Конечно, в нормальном, цивилизованном государстве подобного рода правоотношения недопустимы. В случае возникновения противоречий они решаются в соответствии с конституционными установлениями и принципами конституционного государства. Мировой опыт федеративного устройства показывает, что наряду с различными формами участия субъектов федерации в решении общефедеральных вопросов существует контроль Федерации за деятельностью ее субъектов и институт федерального принуждения. К сожалению, в Конституции РФ такой институт не закреплен, хотя в соответствии с отдельными статьями конституции контроль может осуществляться, что робко, но иногда все же делается на практике.

Статья 85 Конституции РФ наделяет Президента определенными полномочиями для выполнения этих функций. Так, Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и ее субъектов. В случае недостижения

согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Особое значение имеет закрепленное в ч. 2 ст. 85 право Президента РФ приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод личности до решения этого вопроса соответствующим судом. Данное право Президент РФ уже неоднократно использовал в отношении некоторых руководителей исполнительной власти субъектов РФ, в частности Ненецкого автономного округа, Ингушской Республики, Республики Саха (Якутия), Республики Коми, Курской области и др.

Мировой опыт федеративного устройства государства выработал разнообразные формы контроля, которые неодинаковы и в разных странах применяются разнообразно. Существует контроль обычный (текущий) и чрезвычайный.

В качестве обычного используется финансовый контроль. Федеральные органы выделяют субъектам дотации, субвенции, другие финансовые средства и контролируют правильность их расходования. Часто используется судебный контроль. Федеральные органы иногда возбуждают иски в суде по поводу незаконных, по их мнению, действий того или иного субъекта федерации. В этом плане широко используется конституционный контроль. Довольно часто осуществляется контроль по линии президентской власти. Сюда относится как отмена Президентом неправомερных актов, так и переподчинение себе вооруженных сил штатов и органов исполнительной власти штатов (например, США).

Среди чрезвычайных способов контроля, которые принято называть федеральным принуждением, наиболее распространенными являются четыре: чрезвычайное положение, президентское правление, институт федеральной интервенции (вмешательство в дела субъекта), приостановление собственного управления субъекта.

Возможность введения чрезвычайного положения предусмотрена большинством федеральных конституций. Но этот способ не является специфическим для федераций, он применяется и в унитарных государствах. В России ст. 80 Конституции предусматривает возможность введения чрезвычайного положения на территории всей страны или в отдельных местностях. Чрезвычайное положение неоднократно вводилось в отдельных районах Северной Осетии — Алании и Республики Ингушетии. В октябре 1993 г. чрезвычайное положение на несколько дней вводилось в г. Москве.

Некоторые конституции предусматривают возможность введения президентского правления в отдельных субъектах федерации (например, в Индии). Основанием для применения этой меры являются массовые беспорядки, исчезновение конституционных властей, иные чрезвычайные обстоятельства крупного масштаба, например, массовая коррупция в органах власти штата. При введении президентского правления законодательное собрание штата распускается (или деятельность его приостанавливается), министры штата во главе с главным министром смещаются со своих постов, власть переходит к назначенному президентом представителю федерации в штате.

Более жесткой мерой принуждения является институт федеральной интервенции (в основном в странах Латинской Америки). В случае чрезвычайной ситуации в субъекте федерации Президент, привлекая при необходимости армию, смещает органы власти и управления субъекта федерации и назначает для управления своего представителя. В конституциях имеется



исчерпывающий перечень оснований для осуществления федеральной интервенции. К ним относятся: обеспечение целостности государства, угроза публичному порядку, необходимость свободного осуществления власти и др. Например, Конституция Бразилии предусматривает федеральное вмешательство, если штат не платит в течение двух лет налоги в федеральный бюджет.

Конституция Папуа — Новая Гвинея предусматривает институт приостановления собственного управления субъекта федерации. Такая форма федерального принуждения возможна в случае коррупции в органах управления субъекта, развала управления, несоблюдения федеральной конституции. Управление провинцией в данном случае переходит непосредственно к федеральному правительству, провинциальное законодательное собрание распускается, орган исполнительной власти отстраняется от исполнения своих обязанностей. В этот период руководит управлением провинции федеральный министр, ответственный за местное управление [8].

Российская Федерация, по сути, находится на первоначальной стадии формирования цивилизованных федеративных отношений. Поэтому следует изучать опыт других государств, чтобы как можно меньше допускать ошибок. Федеральным органам государственной власти следует менять тактику правовых отношений с субъектами федерации, разрабатывать законодательство в пользу субъектов. Одновременно с этим субъектам федерации следует понять, что они живут в сложной системе государственного устройства, которая требует понимания и правильного исполнения установленных норм права.

Вместе с тем становление и развитие федеративных отношений настоятельно требует конституционного правового контроля со стороны федерации. Опыт зарубежных стран полностью переносить в нашу действительность, естественно, невозможно, но определенные формы контроля можно взять на вооружение и внести соответствующие дополнения в действующую Конституцию России. В частности следует подумать о том, чтобы в статье 73 Конституции Российской Федерации вместо общих положений закрепить конкретный перечень основных полномочий субъектов федерации, которые в настоящее время фактически получают воплощение в двухсторонних договорах между федеральными органами власти и отдельными субъектами федерации.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа // СУ. 1918. № 15. Ст. 215.
2. См.: Федеративный договор от 31 марта 1992 // Федеральное конституционное право России. Основные источники / Под ред. Страшун Б. А. М.: Изд-во НОРМА. 1996. С. 189-216.
3. Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Изд-во «ЗЕРЦАЛО», 1998. С. 295.
4. См.: Конституции республик в составе Российской Федерации (сборник документов) / Сост. Дмитриев Ю. А., Малахова Е. Л. М., 1995. Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 314.
5. См.: Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 315.
6. См.: Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Юридические науки». 1997. № 2. С. 187.
7. Московский комсомолец. 1998. Март.
8. См.: Федерация в зарубежных странах. М.: Юрид. лит-ра. 1993. Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма: Учебно-практическое пособие. М.: Дело, 1998. С. 226, 228.