### Введение

1. Конституционная характеристика субъектов РФ.
2. Типология и конституционные основы организации субъектов РФ.
3. Эволюция правового статуса края, области как субъекта РФ.

### Заключение

Введение

Проблемы федеративного устройства Российского государства занимают одно из центральных мест в новой Конституции Российской Федерации. Это обусловлено необходимостью, с одной стороны, укрепления территориальной целостности и единства России как многонационального государства, решающего задачи устранения дезинтеграционных процессов и стабилизации своей внутренней структуры, с другой — реального обеспечения самоопределения народов как носителей и источников власти применительно ко всем субъектам Федерации при сохранении многообразия объединяемых каждым из них этнических, религиозных и языковых сообществ.

Несмотря на факт принятия новой Конституции Российской Федерации, на тот факт, что в ней закреплены принципиально новые, незнакомые предыдущим Конституциям положения о федеративном устройстве, это далеко не всё, что необходимо сделать на пути строительства подлинно федеративного государства. Еще не сложились традиции взаимоотношения центра и регионов на том уровне, на котором в конструктивном ключе решались бы как проблемы федерального центра, так и регионов. Совместная деятельность регионов и центра на сегодняшний день пока ещё не до конца освободилась от идеологических пут советской государственности. В своей деятельности как региональные, так и федеральные органы государственной власти руководствуются подчас не законодательными нормами, а некоей «целесообразностью», «полезностью», которая противоречит закону. Таким образом, следует констатировать, что на пути построения гармоничных взаимоотношений между центром и регионами обеим сторонам придется решить ряд непростых задач. И одной из таких задач является более четкое определение границ компетенции обеих сторон, уточнение и корректировка правового статуса.

1. Конституционная характеристика субъектов РФ

Российская Федерация — государство с уникальной государственной структурой. В составе субъектов Российской Федерации в настоящее время насчитывается 89 субъектов: 21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 городафедеральногозначения,1 автономная область и 10 автономных округов. В них проживает более 140 наций и народов, исторически объединившихся на российской земле в многонациональный народ Российской Федерации.

В п. 1 ст. 65 Конституции все субъекты Российской Федерации перечислены не случайно. Включение названия каждого субъекта Федерации в эту статью служит цели закрепления субъектов в составе Российской Федерации и является правовым основанием для использования его государственными органами конституционных прав, таких, например, как право законодательной инициативы, право на вхождение в Совет Федерации двух представителей (ст. ст. 95 и 104 КРФ). Следует учесть, что в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 января 1996 г. № 20 «О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации»[[1]](#footnote-1), а также в связи с изменением наименований Ингушской Республики и Республики Северная Осетия соответственно на Республику Ингушетия и Республику Северная Осетия — Алания эти новые наименования включены в ч. 1 ст. 65 Конституции вместо прежних. Немного позже в соответствии с аналогичным Указом Президента Российской Федерации от 10 февраля 1996 г «О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации»[[2]](#footnote-2) и в связи с изменением наименования Республики Калмыкия — Хальмг Тангч на Республику Калмыкия новое наименование этой Республики также было внесено в ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации. Поэтому при переиздании текста Конституции Российской Федерации новые наименования субъектов должны быть внесены в текст Конституции.

В сравнении с 1978 г. — годом принятия предпоследней и четвертой по счету Конституции Российской Федерации — число субъектов Российской Федерации значительно возросло. Изменились наименования и правовой статус субъектов Федерации. В число субъектов Российской Федерации вошли 49 областей и 6 краев, а также 2 города федерального значения. Статус республик, кроме 16 бывших автономных республик, приобрели также 4 автономные области — Адыгейская, Карачаево-Черкесская, Горно-Алтайская и Хакасская, а из автономных областей осталась только одна — Еврейская. В 1992 г. Чечено-Ингушская Республика была разделена на Чеченскую Республику и Ингушскую Республику.

Субъекты Российской Федерации различаются между собой по величине территории, численности и плотности населения, его национальному составу. Так, при наличии таких сравнительно небольших по территории субъектов, как Калининградская область (15,1 тыс. км и Республика Адыгея ( 7,6 тыс. км, имеются и такие значительные по размеру территории субъекты, как Республика Саха (Якутия), занимающая 3102 тыс. км и Красноярский край, территория которого — 2401 тыс. км. Такие субъекты по своей территории превосходят многие иностранные государства. Например, Республика Саха (Якутия) почти равна Индии и в 2 раза больше Индонезии; Республика Коми (415,9 тыс. км) больше вместе взятых Великобритании, Греции и Бельгии[[3]](#footnote-3).

Самые крупные по численности населения субъекты Российской Федерации — города федерального значения Москва (более 9 млн. человек) и Санкт-Петербург (более 5 млн. человек), а также Московская область (почти 7 млн. человек) и Краснодарский край (более 5 млн. человек) — входят в состав Российской Федерации наряду с такими относительно малочисленными субъектами, как Республика Тыва — всего 307 тыс. человек, Республика Калмыкия — 328 тыс. человек, Камчатская область - 473 тыс. человек.

Субъекты Российской Федерации различаются и по ряду других признаков — уровню развития экономики в целом, наличию и развитию отдельных отраслей промышленности и сельского хозяйства, историческим традициям, национальной культуре всего или части населения. Однако, как следует из Конституции, эти и другие особенности не влияют на конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации.

Как известно, действующая Конституция закрепила преобразование России в подлинное федеративное государство, провозгласив равноправие субъектов как между собой, так и в отношениях с федеральной властью. Конституция сохранила те наименования субъектов, которые они дали сами себе. В ст. 137 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что при изменении субъектом Федерации своего наименования «...новое наименование... подлежит включению в статью 65 Конституции Российской Федерации». Это говорит о том, что вопрос о наименовании субъекта относится к компетенциисамого субъекта (что следует также из положений ст. 71, 72, 73). Внесение нового наименования в Конституцию Российской Федерации происходит уже автоматически на основании указа Президента Российской Федерации. На это указывает Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1995 г по делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции Российской Федерации[[4]](#footnote-4). Именно так были внесены изменения в ст. 65 КРФ приведенным выше Указом Президента Российской Федерации от 9 января 1996 г.

Сказанное не относится к изменениям наименований субъектов связанных с изменением их статуса (например, при замене название «край» или «область» названием «республика»). Эти вопросы решаются уже на основании ч. 2 ст.65 КРФ. В ней устанавливается возможность принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе новых субъектов. При этом могут быть различные варианты изменения числа субъектов Российской Федерации: путем слияния двух или более субъектов и образования на их основе нового субъекта или распада имеющегося субъекта на две или более части каждая, из которых выразила желание стать отдельным субъектом Российской Федерации; кроме того, возможно вхождение в состав Российской Федерации новой территории на правах самостоятельного субъекта.

Предусматривается, что подобные проблемы могут решаться в порядке, установленном федеральным конституционным законом. Он подлежит разработке и принятию в соответствии с Конституцией. Представляется, что в законе будет разработана процедура принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта; в нем следует также установить гарантии добровольности вхождения в Российскую Федерацию новых субъектов, соблюдения международно-правового принципа самоопределения народов.

В соответствии со ст.66 Конституции РФ основные положения, касающиеся статуса, т.е. правового положения субъекта Российской Федерации, определяются Конституцией Российской Федерации. Наряду с этим нее субъекты Российской Федерации обладают элементами учредительной власти. Это означает, что каждый субъект Федерации вправе решать вопросы своей внутренней организации и с этой целью принимать нормативные акты, регламентирующие его статус, статус республики определяется не только Конституцией РФ, но и конституцией самой республики. Аналогично определяется и статус других субъектов Федерации — краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — с той лишь разницей, что наряду с Конституцией РФ он определяется уставом соответствующего субъекта, принимаемым его законодательным (представительным) органом (например, Устав (основой закон) Самарской области, принятый Самарской Губернской Думой Решением №142 от 21 декабря 1995 года; Устав (основой закон) Краснодарского края, принятый Законодательным Собранием Краснодарского края 4 июля 1997 года). При этом следует отметить, что подготовка и принятие таких уставов — новое явление в конституционном развитии, федеративном устройстве и развитии государственности РФ.

Таким образом, и уставы, и конституции субъектов имеют одно то же назначение. Роль устава аналогична роли конституции в республике — и тот и другой регулируют сходные виды правоотношений.

При этом оба документа подлежат одинаковой государственно-правовой защите, исходя из равноправия субъектов в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

Из содержания ст.66 Конституции РФ вытекает, что субъект Российской Федерации не может в одностороннем порядке изменить статус. Конституции республик и уставы других субъектов, являясь частью правовой системы Российской Федерации, не могут противоречить ее Конституции, которой отведено главенствующее место в определении статуса субъектов. Вместе с тем в своих основных законах (конституциях и уставах) субъекты Федерации, естественно, могут и должны учитывать имеющиеся у них особенности, в числе которых специфические особенности их территории и проживающего на них населения, в том числе особенности его национального состава.

Основываясь на уже упомянутом способе определения статуса субъекта Российской Федерации, Конституция предусмотрела возможность регламентации статуса автономной области и автономных округов также и путем принятия соответствующего федерального закона об автономной области, автономном округе (п. 3 ст. 66 Конституции). Такие законы могут быть приняты в отношении каждого из этих субъектов по представлению их законодательных и исполнительных органов. Вместе с тем возможно принятие и единого федерального закона об автономных округах.

Автономная область находится в составе Российской Федерации. Из 10 автономных округов 9 в настоящее время входят в состав краев и областей. Непосредственно в состав Российской Федерации сейчас входит лишь Чукотский автономный округ, который вышел из состава Магаданской области в соответствии с Законом Российской Федерации от 17 июня 1992 г. «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации»[[5]](#footnote-5).

Взаимоотношения между краями, областями и автономными округами строятся на основе сотрудничества и могут регулироваться уставами соответствующих субъектов и договорами между органами государственной власти автономного округа и органами государственной власти края или области. Названные договоры наряду с другими вопросами могут закреплять делегирование части полномочий органов государственной власти автономных округов органам государственной власти края, области. Кроме того, взаимоотношения между краями, областями и автономными округами, согласно Конституции, могут регулироваться также и соответствующим федеральным законом. Пока такой закон не принят. Однако необходимость его принятия не вызывает сомнений, учитывая особенности характера взаимоотношений этих субъектов. В числе важнейших вопросов, требующих урегулирования в данном законе, принципы разграничения объектов собственности, находящихся на территории данных субъектов, и полномочий по управлению ими; порядок разрешения споров и защиты интересов каждого из этих видов субъектов Российской Федерации. В предмет регулирования данного закона должно войти также определение основных требований к договорам между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, края, области, порядка их заключения, регистрации и расторжения.

Конституция Российской Федерации в ч. 5 ст. 66 закрепляет возможность изменения статуса субъекта Российской Федерации по взаимному согласию Российской Федерации и ее субъекта.

Преобразование конституционно-правового статуса субъекта, например области в республику или наоборот, в принципе может привести и к его переименованию. Но изменение статуса субъекта Федерации, видимо, возможно и в рамках одного наименования субъекта, например при выходе автономного округа из состава края или области[[6]](#footnote-6). Регулирование изменения статуса субъекта Российской Федерации Должно осуществляться на основе федерального конституционного закона. Принятие его предусматривается Конституцией Российской Федерации. В этом акте, полагаем, следует сформулировать основания для постановки вопроса об изменении субъектом Федерации своего статуса и процедуру рассмотрения соответствующих вопросов. В нем должны предусматриваться: обязательное предварительное решение данного вопроса субъектом Федерации; возможность проведения регионального консультативного референдума; порядок рассмотрения в федеральном парламенте; способы разрешения разногласий и порядок обжалования в Конституционный Суд РФ в случае отказа в положительном решении вопроса.

**2. ТИПОЛОГИЯ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ СУБЪЕКТОВ РФ**

Проблемы федеративного устройства Российского государства занимают одно из центральных мест в новой Конституции Российской Федерации. Это обусловлено необходимостью, с одной стороны, укрепления территориальной целостности и единства России как многонационального государства, решающего задачи устранения дезинтеграционных процессов и стабилизации своей внутренней структуры, с другой — реального обеспечения самоопределения народов как носителей и источников власти применительно ко всем субъектам Федерации при сохранении многообразия объединяемых каждым из них этнических, религиозных и языковых сообществ.

Новая конституционная материя дает все необходимые предпосылки для правового разрешения вопросов, связанных с национально-территориальными формами построения российской государственности. В Конституции РФ заложены основные принципы, гарантирующие суверенитет государства и незыблемость его границ, единство основ конституционного строя в каждом регионе, открытый режим внутренних границ в Российской Федерации как разграничительных административных, а не государственных или экономических линий между территориями, верховенство федерального законодательства, неправомерность односторонних действий по изменению статуса субъектов федерации и т.д..[[7]](#footnote-7) Реализация названных принципов осуществляется в процессе обеспечения действия важнейших конституционных институтов, получивших новое воплощение и отразивших содержание основных начал национально и административно-территориальных форм демократии, присущих государственному устройству России.

Первый из названных институтов характеризует процесс высшего правового закрепления устройства России на федеративных началах, возведение федерализма на уровень конституционного принципа ее строя. Далеко не новый вопрос о федеративной организации Российского государства ныне получает свое современное звучание, имея в виду позицию преодоления определенных тенденций к ослаблению федеративных связей и установления адекватных форм ее устройства в связи с кризисом изжившего себя унитаризма.

Правда, конституционное закрепление федеративного положения России подчас требует дополнительного истолкования вследствие недостаточности юридической полноты и качества отдельных статей новой Конституции (что было признано и в президентском Послании Федеральному Собранию). Прежде всего при всем значении принципа федерализма как основы конституционного строя Российской федерации (ст. 5 Конституции) вызывает сомнение неадекватность правового содержания данной нормы самому характеру основ конституционного строя и помещение ее в официальном (окончательном) варианте в гл. 1 Конституции. Так, в содержание ст. 5 включены: полный перечень видов субъектов Российской Федерации с указанием важнейших критериев их правосубъектности; конкретизация основ государственного устройства Российской Федерации (практически целостное закрепление се федеративного статуса); характер взаимоотношений федеральной власти со всеми субъектами федеративной России. Помимо констатации несоответствия столь подробного отражения в данной норме проблем федерализма самому понятию основ конституционного строя следует указать и на дублирование ее содержания в гл. III Конституции о федеративном устройстве России.

Необходимо отметить также, что при согласовании окончательного варианта проекта Конституции выдвигались обоснованные предложения о приведении ст. 5 в соответствие с характером основ конституционного строя. На заседаниях Комиссии по доработке проекта и общественной палаты Конституционного совещания предлагалось ограничить текст данной статьи указанием на равноправие субъектов федерации[[8]](#footnote-8), с тем, чтобы остальные ее части перенести в гл. III Конституции. К сожалению, окончательный вариант статьи сохранил расширительное представление о данной конституционной основе Российской федерации.

Второе принципиальное положение, воплощенное в новой Конституции, касается закрепления самого понятия субъекта федерации. Если ранее раскрытие этого понятия ограничивалось доктринальным истолкованием[[9]](#footnote-9), поскольку в предшествующих конституциях говорилось только о вхождении соответствующих государств и государственных образований в состав РСФСР, то теперь для их характеристики используется общий термин «субъекты Российской федерации»[[10]](#footnote-10).

В Конституции не только закрепляется система всех видов субъектов федерации (ст. 5), но и приводится конкретный перечень субъектов (в количестве 89), находящихся в составе России (ст. 65). Несмотря на единство основания вхождения в Российскую федерацию (все они «находятся» в ее составе, а не «образуют» саму федерацию), Конституция предусматривает 6 видов субъектов, закрепляя их с помощью отдельных абзацев (частей) ст. 65: республика, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ. Анализируя их юридическую природу, следует прийти к выводу, что все они наделяются Конституцией статусом государственных образований, о чем свидетельствует наличие у них элементов учредительной власти, собственного законодательства, территориального верховенства, особого характера взаимоотношений с федеральной властью. Если обычные административно-территориальные единицы не обладают правосубъектностью именно в составе федерации, то субъекты федерации наделяются природой государственных образований. Интересно отметить, что теория отечественного федерализма давно восприняла Еллинекову концепцию применительно к РСФСР: федеративный характер связей внутри государства обусловливает государственную природу его субъектов, но исключает суверенитет государств — субъектов федерации, наделяя их чертами автономных единиц[[11]](#footnote-11). Конечно, действующая Конституция РФ исходит из новых условий осуществления федерализма в России, но в определенной мере названная особенность характеризует и теперь правосубъектность государственных образований в ее составе.

Вместе с тем все виды субъектов федерации могут быть интегрированы в более общие группы и составить 3 типа субъектов. Подобная типология основана, с одной стороны, на различном объеме полномочий соответствующих субъектов (одни из них наделяются полномочиями государства как такового, остальные — государственного образования), с другой — на введении новых, территориальных форм государственности наряду с ранее существовавшими национальными.

Совмещение указанных оснований позволяет к национально-государственному типу отнести республики в составе РФ (государства в собственном смысле) и оба вида автономных единиц — автономную область и автономный округ (национально-государственные образования), к территориально-государственному типу — края, области, города федерального значения. Таким образом, республики, формы административно-политической автономии и региональные государственные образования составляют отдельные типы субъектов Российской Федерации.

Именно придание государственного характера всем указанным типам позволяет сделать шаг к унификации статуса субъекта федерации, что, в свою очередь, служит преодолению несимметричности самой федерации.

Разумеется, асимметрия в построении и статусе субъектов не служит каким-то показателем «некачественности» или ущербности Российской Федерации ввиду весьма серьезной специфики ее государственного устройства. Однако при прочих равных условиях конституционные возможности выравнивания государственного уровня субъектов (при сохранении всех иных особенностей) не должны быть упущены в ходе эволюционного процесса развития. Квалификация всех субъектов в качестве государственных образований позволяет, с одной стороны, устранить несправедливые градации в делении национальных субъектов на неравноправные разряды, с другой — приравнять к ним прежние административно-территориальные единицы: края и области, многие из которых являются более крупными величинами, чем республики и автономии[[12]](#footnote-12). Видимо, именно такие соображения стоят за формулировками действующей Конституции о равноправии субъектов федерации.

Вместе с тем официальное признание равноправия не сопровождается пока еще достаточными теоретическими проработками статуса субъектов Российской Федерации в их новом конституционном качестве. Прежде всего само по себе закрепление равноправия субъектов еще не делает Россию полностью симметричной федерацией. Так, разброс между субъектами по базовым параметрам — экономическому потенциалу, природоресурсной обеспеченности, демографическим, социальным и иным критериям весьма значителен, и зачастую это не и пользу субъектов, обладающих более высоким юридическим статусом (достаточно сравнить, например, потенциал соседних субъектов: Ростовской области и Республики Калмыкия). Но проведенное политическое равноправие субъектов такого различия не учитывает, более того, оно может дать начало весьма разнородным тенденциям в эволюции государственного устройства России. Поэтому учреждение равноправного статуса субъектов в одинаковой мере может обеспечить развитие связей между ними либо по пути унитаризации государства, если в основу будет положен только территориальный принцип построения его субъектов (скажем, «низведение» республик до уровня чисто территориальных образований типа области), либо по пути конфедерализации при повышении статуса всех субъектов до «высшей планки» прав в составе федерации — статуса республики.

Правда, как уже отмечалось, новая Конституция не провозглашает, так сказать, «плоской» федерации с одномерными субъектами (типа земель), сохраняя различный их статус. Причем в Конституции заложены определенные гарантии против как сепаратизма, так и чрезмерной централизации, что позволяет учитывать сохранение различий в статусе субъектов федерации с одновременным сближением политических прав субъектов. Это, конечно, не может означать, что. как иногда утверждалось, выравнивание статуса краев и областей по отношению к республикам — односторонний процесс, поскольку последние «при этом никак не снижают своего статуса»[[13]](#footnote-13). Данное положение, высказанное еще на основе проекта Конституции, не только внутренне противоречиво, но не учитывает того обстоятельства, что новая Конституция «снизила» статус республик в составе РФ, не закрепив за ними качеств суверенного государства.

0тказ от конституционного закрепления суверенитета республик составляет одну из важных гарантий государственной целостности России, потому что он совершенно естественно сопряжено тем, что не предусматривает и права выхода республик (как и иных субъектов) из состава Российской Федерации. Подобная юридическая нерасторжимость есть главная черта федерации в ее классическом виде, предполагающая конституционную, а не договорную основу ее образования. Но, в свою очередь, правосубъектность членов такой федерации не может претендовать на всю совокупность институтов классического государства. Отсюда вытекает несуверенность субъектов федерации, что соответствует теории Г. Еллинека и отвечает мировой практике федерализма^.

Иногда применительно к отечественному опыту (Союза ССР и Российской Федерации) считается возможным воссоздание указанных институтов государства в полном объеме (в том числе его суверенитета в составе федерации) на основе договора[[14]](#footnote-14). Причем не только СССР (договорная федерация), но и Россия как федерация конституционная должны по этой концепции обеспечивать сочетание суверенитетов федерации и ее субъектов на уровне как государственных, так и даже административно-территориальных образований. И хотя признается, что не может быть «равно-масштабной» (по объему и содержанию) реализации общегосударственного (федерального) суверенитета и суверенитета субъектов федерации, последний не является некой «второсортной» категорией, но выступает даже источником суверенитета федеративного государства[[15]](#footnote-15).

Подобный подход с большей или меньшей степенью достоверности мог быть применен для объяснения реализации суверенитета союзных республик в составе СССР, 110 не соответствует новой формуле устройства России как конституционной федерации. Договор в ней может использоваться лишь как дополнительное основание распределения (перераспределения) предметов ведения и полномочий, но отнюдь не как главное основание её государственного устройства, т.е. объединения суверенных субъектов в понос государство, в федерацию. Справедливо замечено, что, помимо политических амбиций, заставляющих во что бы то ни стало бороться за суверенизацию любой, даже малой, территории, имеются вполне объективные обстоятельства и условия, которые служат показателем состоятельности территории в ранге суверенной республики или иной государственной формы в составе России[[16]](#footnote-16). Именно отрицательный характер таких показателей, свидетельствующих о нежизнеспособности «карликовых» образований, позволяет в принципе отказаться от идеи суверенного государства в составе другого суверенного государства, как это и принято в мире.

Нельзя не отметить, что из порядка осуществления данного принципа явно «выпадают» действия некоторых субъектов Российской Федерации (Чеченской Республики, Татарстана), стремящихся к утверждению своего суверенного статуса как на договорной, так и на фактической, внедоговорной (отказ от подписания Федеративного договора) основах. Отсутствие концепции государственной политики России по урегулированию конституционных межнациональных конфликтов побудило, например, федеральные власти пойти на заключение двустороннего договора Российской Федерации со своим субъектом — Республикой Татарстан о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий. Сам по себе правомерный акт по своему содержанию создал отчетливо видимый прецедент нарушения компромисса России со всеми субъектами федерации, достигнутого в силу федеративного договора, и восстановления суверенной атрибутики одного из таких субъектов. При этом ряд положений договора: об участии республики в международных отношениях, самостоятельности внешнеэкономической деятельности, создании своего Национального банка, решении вопросов республиканского гражданства, права опротестования законов Российской Федерации и др., — прямо нарушает российскую Конституцию, либо не соответствует ее положениям. Уже при подписании такого договора проявился его коллизионный характер в отношении федеральной Конституции и стала очевидной необходимость применения именно ее (а не этого договора) нормативных установок в силу действия ч. IV п. 1 разд. II о заключительных и переходных положениях Конституции РФ. Это соответствовало бы принципу ее прямого действия и верховенства на всей территории России (ст. 4, 15). Подобный договор заключен и с Башкортостаном.

С вопросом о государственном характере субъектов связана важная конституционная проблема соотношения в федеративном устройстве России национального и территориального моментов. Учитывая опыт существования и распада общесоюзной федерации, построенной по национальному принципу, следует признать несостоятельность столь ограниченного понимания ее учреждения, приведшего к огосударствлению национальной (этнической) структуры населения, т.е. разделению людей на национальные общности с «присвоением» некоторым из них статуса соответствующих государственно-правовых форм организации. Как уже отмечалось, в условиях Российской Федерации право на самоопределение должно быть «отделено» от национального его носителя и переориентировано на равноправие и самоопределение народов в составе России, что равносильно отказу от национальной (этнической) государственности как единственной основы федеративного устройства. Ввиду закрепления в Конституции приоритета прав человека перед правами любой общности такой основой становится именно принцип безусловного соблюдения прав человека безотносительно к его национальной принадлежности, но в связи с проживанием на соответствующей территории, что и  выдвигает право каждого народа (как территориальной общности всех граждан) на самоопределение по главу угла построения федеративного государства[[17]](#footnote-17).

Известно, что практически все устойчивые федерации в мире базируются на территориальном принципе, чем обеспечивается их стабильность, проистекающая из признания, так сказать, «территориального корня»[[18]](#footnote-18) в качестве важнейшего момента федеративной организации государства. Справедливости ради надо отметить, что это обстоятельство неоднократно признавалось марксизмом, и только догматический подход к его изучению не позволял выйти за рамки традиционного представления, согласно которому именно национальный вопрос рассматривался в качестве особых, исключительных условий федеративной организации. Между тем признание федерации «необходимостью», «неизбежностью» классиками марксизма в большинстве случаев связывалось либо с гигантскими масштабами территории (Соединенных Штатов), либо с территориальным объединением страны (Швейцарии), либо с выгодами сохранения территориального единства при невозможности предотвратить отделение (Ирландии от Англии) и т.д.[[19]](#footnote-19) Да и процесс образования Советского союзного государства осуществлялся в условиях необычной объемности его территории, что требовало максимального учета специфических особенностей отдельных ее частей и воплотилось в силу исчерпанности унитарно-централистской формы в виде федеративной связи территориальных субъектов (республик и областей). Но затем возможности, заложенные в непосредственном воздействии территориального фактора на федерацию, стали все больше проявляться через национальные моменты, а в последующем и вообще перестали учитываться[[20]](#footnote-20).

Восстановление значения территориальных форм государственности и свете действующей Конституции РФ предполагает новую концептуальную основу определения субъектного состава России. Это теснейшим образом связано с положением русского народа как нации в Российском государстве. Прежний принцип построения РСФСР как федерации, основанной на автономии ее субъектов, не обеспечивал собственной государственно-правовой формы организации русской нации в Российской Федерации.

Представление о том, что последняя и является специальной формой национальной государственности для русских[[21]](#footnote-21), в силу чего они не нуждаются в организации для них какой-либо особой (например, автономной) единицы — всего лишь миф. Русский народ, имеющий интеграционный статус в составе многонационального государства, играющий роль объединительного фактора для государственности множества народов сам был лишен хотя бы минимальной степени ииституционализации на уровне федерального представительства. На местах же государственно-правовыми формами его организации были даже не автономные, а административно-территориальные единицы (области, края), входившие в состав России практически на унитарных началах.

Попытку обосновать правосубъектность русской нации в составе федерации предпринял в свое время А.И. Ким, который выдвинул концепцию признания федерации на базе автономии в качестве особой формы союзного государства. В силу этого РСФСР, как и другие союзные республики с автономными единицами в своем составе, представляет собой не что иное, как федеративный союз наций, составляющих автономные образования, с основной нацией союзной республики. Так русская нация, пронизь тающая всю территориальную структуру РСФСР и сопредельная со всеми национально-государственными образованиями, выступает особым субъектом федерации[[22]](#footnote-22). Именно данный субъект был признан обеспечивать роль федерации на базе автономии в качестве специальной государственно-правовой формы помощи со стороны крупных и развитых наций малочисленным нациям и народностям.

При всем положительном значении данной концепции в объяснении федеративной природы России она не учитывает, во-первых, фактического неравноправия выдвигаемых субъектов, одни из которых организационно оформлены в виде автономных (государственных) образований, другой же представлен лишь в качестве социо-этнической общности. И, во-вторых, указанная общность (сама нация) не в состоянии выступать субъектом договора об объединении либо участником каких-либо иных (экономических, культурных и т.п.) соглашений, если ее государственное существование не будет соответствующим образом подтверждено, хотя бы на уровне минимальных институтов представительства.

Ныне Конституция РФ наметила основы механизма выявления и защиты интересов  русского народа как на индивидуальном уровне — обеспечения прав человека на «исконно русской» территории, т.е. в пределах территориальных субъектов-государств, так и на групповом уровне позитивного потенциала каждой территориальной общности. Последний раскрывается в виде специального представительства русского населения в соответствующих государственных структурах (например, по два представителя в Совете федерации от регионов наряду с представителями от национально-государственных субъектов), а также и иных формах: законодательной инициативы субъектов федерации, субсидиарного характера их компетенции как возможности децентрализации полномочий путем их перераспределения от федерации к субъектам и т.д.

Конечно, идея русской государственности не может быть доведена до абсурда, скажем, путем реализации русскими права на отделение вплоть до создания «своего» национального государства. Это было бы губительно для федерации, ибо в 15 из 21 входящих в нее республик русские составляют либо преобладающую, либо самую значительную часть населения[[23]](#footnote-23).

Вместе с тем уникальность России как государства, которое объединяет множество народов с помощью и посредством русского населения, составляющего более 83% всего населения РФ, но столь долгое время лишенного своей государственности, должна быть соответствующим образом скорректирована.

Между тем далеко не всегда государственный статус территориальных субъектов федерации находит понимание и поддержку. Так, подчас утверждается, что, за некоторыми незначительными исключениями, к которым относятся субъекты, способные самостоятельно осуществлять полномочия по финансированию федеральных программ, территории даже в отдаленной перспективе не смогут удовлетворять конституционным критериям государственности и что подобные критерии не существуют даже в принципе[[24]](#footnote-24). Соответственно нынешние края и области признаются в лучшем случае удовлетворяющими признакам лишь территориально-производственных структур, не адекватных какой-либо форме государственности, прежде всего потому, что территория государственного субъекта федерации должна отвечать комплексу принципов, соответствующих целостному географическому ареалу; современные же территориальные единицы утратили свою специфическую целостность еще в конце XV в. и, по сути, не отличаются друг от друга[[25]](#footnote-25).

Нетрудно заметить, что в данном случае в основу критериев государственности кладется принцип географического детерминизма, который сам по себе, вне важнейших социальных и политических факторов, вряд ли способен быть определяющим началом в этом отношении. К тому же едва ли справедливо не видеть при огромном территориальном масштабе России разнообразной специфики входящих и нее краев и областей, в отличие, скажем, от германских земель, для которых такая специфика признается. Еще ранее, когда края и области рассматривались в качестве верхнего звена административно-территориального деления, в литературе специально подчеркивался комплексный характер организации их территории, который основывался на единстве принципов физико-географических, естественноисторических, экономических, административно-политических, этнографических (плотность и размещение населения, его национальный состав и т.д.) особенностей данных территорий. Края и области в этом отношении выступали как юридическое отражение экономического районирования территории республики при учете всех природных и социальных данных, позволяющих обеспечить создание территориальных комплексов в пределах целостной единицы[[26]](#footnote-26). Конечно, реализация этих принципов в прежние времена зачастую искажала необходимую для них целостность (принудительная миграция населения, необоснованные экономические мероприятия и т.д.), но все же о полном уничтожении специфики территориальных единиц говорить едва ли возможно.

В условиях перевода их в ранг территориальных субъектов федерации меняется регулирование властных отношений в пределах краев и областей. Деятельность их представительных органов определяется как осуществление государственной власти, а областной, краевой администрации — как исполнительной власти, в то время как органы нижестоящих территориальных звеньев выступают в качестве органов местного самоуправления. В этом ныне и состоит основной критерий государственности региональных субъектов федерации.

Очевидно, нет оснований для опасения, что сама по себе «территориальная квазигосударственность», как ее иногда именуют, может стать стимулом распада России, настаивая на внедрении для себя таких атрибутов, как собственная конституция, гражданство, правительственные структуры и т.д.[[27]](#footnote-27) С позиции Конституции РФ статусы края, области, с одной стороны, и республики — с другой соотносятся как государственное образование и государство. Учитывая опыт существования в нашей стране таких национально-государственных образований, как административно-политические формы автономии, можно говорить об устойчивой тенденции, согласно которой их институты не претендуют на статус и полномочия атрибутов государства как такового (если отвлечься от некоторых амбициозных стремлений к «большой суверенизации» в составе РФ). Равным образом закрепление в Конституции статуса краев и областей в качестве территориально-государственных образований должно стать гарантией против сепаратизма и республиканизаторских устремлений их стороны. Разумеется, продолжение политических игр в направлении достижения всеобщей национальной и территориальной независимости может в дальнейшем привести к преобладанию конфедеративных тенденций и даже распаду Российской Федерации, но такая возможность не исключается при любом составе ее субъектов. Преградой для этого должна стать устойчивая политика экономического, социального и культурного возрождения России, развернутая государственная стратегия достижения межнационального согласия в масштабах всей федерации на основе приоритетных политических мероприятий по мирному разрешению возникающих противоречий, но с использованием всех законных средств для пресечения вооруженных конфликтов.

Вместе с тем взаимоотношения субъектов федерации с органами федеральной власти предполагают установление конституционных гарантий против чрезмерной централизации государства. Наряду с сепаратистскими тенденциями подобные устремления могут стать губительными для становления современного федеративного государства. Именно потому столь важны включение «механизма самонастройки» регионов как новых социально-экономических комплексов, создание межрегиональных структур управления, берущих на себя бремя осуществления функций, принадлежавших ранее унитарному центру, выявление и реальное обеспечение условий независимости регионального и местного уровней экономического развития на основе разделения материально-финансовой базы, налоговых источников и т.д. между ними и федеральным уровнем. Комплекс подобных мероприятий очерчен в послании Президента федеральному собранию в качестве основных принципов и целей региональной стратегии и выступает как условие свободного развития регионов во всем, что не противоречит этим принципам и целям, а также их самостоятельности вне пределов компетенции Российской Федерации.

Конституция дает основания для передачи широкого круга властных полномочий в регионы, однако именно в ней содержатся те границы, которые не позволяют рассматривать данный процесс как беспредельный, угрожающий целостности федерации (как уже отмечалось, договор с Татарстаном переходит эти границы). Существенное значение в указанном плане имеет достаточно четкое определение в Конституции правовой системы Российского государства с учетом его федеративной структуры.

Так, ст. 76 Конституции, закрепляющая иерархию законодательных актов в федерации, конкретизирует принцип верховенства федерального закона применительно к общей тенденции расширения прав субъектов в составе РФ[[28]](#footnote-28). За ними признано важное полномочие на осуществление собственного правового регулирования (включая законодательную деятельность) вне пределов ведения Российской Федерации и ее совместного ведения с субъектами федерации. Еще Федеративный договор поставил условием принятия федерального закона по вопросам совместного ведения обязательный учет мнения субъектов РФ, для чего соответствующий проект должен предварительно направляться им для обсуждения. Кроме того, общее положение о недопустимости противоречий принятых субъектами законов и иных правовых актов федеральным законам по предметам исключительной или совместной компетенции федерации сочетается с новым конституционным правилом о юридической силе нормативных правовых актов субъектов РФ в случае, если федеральный закон противоречит им по вопросам, не отнесенным к ведению федерации или совместному ее ведению с субъектами. Если к этому добавить, что в Конституции не предусмотрено право федеральных органон на отмену каких-либо актов субъектов федерации, принятых ими по предметам своей компетенции, то станет ясно, что круг властных законодательных полномочий субъектов в достаточной степени защищен юридическими гарантиями.

Однако законодательные полномочия субъектов федерации отнюдь не могут быть рассмотрены в плане абсолютного верховенства их правовой деятельности на территориях своего ведения. Подобная ситуация, характерная для конфедеративного союза, вообще не приемлема для государства с федеративным устройством. Поэтому Конституция Российской Федерации не предусматривает как возможности рецепции федеральных законов( хотя бы в самом смягчённом виде), так и их нуллификации со стороны органов субъектов федерации. Конституционный способ разрешения правовых коллизий в РФ не предусматривает установления каких-либо дополнительных условий для введения или отторжения на территории субъекта федеральных законов. Выше уже говорилось, что нарушением Конституции РФ является притязание Татарстана на опротестование (разновидность нуллификации) федеральных законов, если они противоречат заключённому между ним и федерацией договору.

Очевидно, что такое притязание не должно стать правом данного или любого другого субъекта, что следовало бы установить актом Конституционного Суда РФ, к ведению которого как раз и отнесено разрешение дел о соответствии Конституции РФ договоров между федеральными органами власти и органами власти субъектов РФ.

**3.ЭВОЛЮЦИЯ ПРАВОВОГО** **СТАТУСА КРАЯ, ОБЛАСТИ КАК СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Стремительное восхождение края, области - бывших административно-территориальных единиц России на пьедестал субъекта федерации - феномен, который не может не вызывать интереса и нуждается в научном осмыслении. Даже поверхностный анализ потенциала политической и экономической роли данных субъектов федерации в общегосударственном масштабе дает основание говорить об их возможностях оказывать существенное влияние на процессы развития государственности в Российской Федерации.

Это обусловлено не только их количественным преобладанием в общей численности субъектов федерации, не только показателями и перспективами социально-экономического развития и тем вкладом, который они вносят в создание национальных богатств России. На протяжении последних лет края, области постепенно завоевали тот объем власти, который позволяет им иметь определенные рычаги политического давления и создавать реальную угрозу целостности государства в случае острых конфликтов с центром. Это подтвердилось, в частности, тем, что именно требования краев, областей в немалой степени определили температуру конституционных баталий вокруг проекта новой Конституции Российской Федерации и содержание конституционной формулы федеративного устройства.

Насколько же объективно обусловлен тот интенсивный путь развития, который прошли края, области в России? Какова оценка их эволюции и можно ли ее рассматривать как прогрессивное явление? Вселяют ли перспективы дальнейшего развития краев, областей надежду на стабильное и эффективное функционирование Российского государства? Без ответа на эти вопросы остается неясной логика дальнейшего развития Российской Федерации, а следовательно, сохраняется эффект слепой поступи реформ российской государственности.

Процесс эволюции правового статуса края, области берет свое начало со второй половины 80-х годов, когда, как известно, накопившиеся кризисные явления требовали решительных реформ по демократизации и децентрализации управления. С того момента до настоящего времени края, области прошли эволюцию, которая охватила, как представляется, три этапа.

Первый был связан с постепенным преобразованием края, области из административно-территориальной единицы в территориальное образование с правами автономии. Он охватил период со второй половины 80-х годов до подписания 31 марта 1992 г. Федеративного договора.

Второй этап, продлившийся до принятия новой Конституции Российской Федерации, завершился приобретением краем, областью правового статуса государственно-территориального образования с правами субъекта Российской Федерации. Третий этап - современный период послеконституционного развития, где характер эволюции можно лишь пока только прогнозировать, но очевидно, что вариант развития во многом предопределяется политикой центра и той расстановкой сил, которая будет складываться в зависимости от результатов экономических и социальных реформ.

Приобретение краем, областью статуса территориального образования с правами автономии

Преобразование края, области из административно-территориальной единицы в территориальное образование с правами автономии явилось объективным следствием политики центральной власти, избранной для выхода из социального и эконономического кризиса в середине 80-х годов. Её суть заключалась в постановке задач повышения роли региональных властей в решении проблем территориального развития через изменение соотношения отраслевых и территориальных начал управления регионами в пользу последних, во внедрении в управление экономических методов и форм с приобщением к этому местной власти[[29]](#footnote-29). Получив новые юридические возможности и, осознавая, что реальная власть зависит от финансовых и материально-технических средств, сконцентрированных на тот период в руках министерств, ведомств и их предприятий, регионы стали активно искать организационно-правовые формы перераспределения в их пользу средств и имущества. Это постепенно привело к осознанию необходимости получения регионами специального статуса, обеспечивающего им экономическую власть на подведомственной территории.

В условиях наследия административно-командной системы управления первый опыт приобретения нового статуса не мог не нести на себе печать прошлого. Стремление сочетания административных методов управления с идеями либерализации экономики нашло выражение в попытке внедрения территориального хозрасчета. Несмотря на то, что разработанные в союзных и автономных республиках, краях, областях концепции территориального хозрасчета так и не были реализованы, значение того периода нельзя недооценивать. В регионах впервые, думается, была предпринята попытка с помощью собственных правовых документов юридически оформить статус, дающий возможность обладать необходимым комплексом прав по управлению территорией в новых условиях. Концепции территориального хозрасчета, разработанные в краях, областях в тот период, свидетельствовали о стремлении закрепить широкую автономию в решении экономических и социальных задач. Это подразумевало, в частности, передачу в собственность края, области объектов, необходимых для формирования хозяйственных комплексов региона; самостоятельное определение платы за природные ресурсы и взимание штрафов за загрязнение окружающей среды, порядка использования природных ресурсов, расположенных на территории ведения; установление механизма согласования о региональной властью хозяйственной деятельности предприятий, организаций вышестоящего подчинения: формирование разнообразных внебюджетных фондов, аккумулирующих свободные денежные средства в регионе; получение права на осуществление внешнеэкономической деятельности и образование валютных фондов.

Идеи, закрепленные в концепциях территориального хозрасчета, нашли свое воплощение в иной, нежели предполагалось, организационно-правовой форме. В ходе дальнейших реформ в качестве альтернативы утопичной модели территориального хозрасчета с ее административной начинкой некоторые регионы стали активно добиваться создания свободных экономических зон (зон свободного предпринимательства). В них они видели способ обеспечения быстрого формирования и утверждения рыночных отношений. Создание зон осуществлялось на разных уровнях, но основную долю территориальных анклавов составили именно края, области[[30]](#footnote-30).

Утвержденные Председателем Верховного Совета РФ первые положения о свободных экономических зонах в конкретном крае, области выполнили по сути функции первых официальных учредительных документов, оформляющих статус края, области в условиях формирования рыночных отношений[[31]](#footnote-31). Анализ прав, которые приобретали край, область, дает основание полагать, что по своему новому статусу они уже не вписывались в классическую административно-территориальную единицу, а тяготели в большей степени к территориальному образованию с правами автономии. В частности, предусматривались права на самостоятельное, определение структуры власти по управлению свободной экономической зоной, введение зональных налогов, установление арендной платы, экспортных квот, а также ряд других прав, закладываемых ранее в областных, краевых концепциях территориального хозрасчета.

Процесс децентрализации управления и расширения прав краев, областей в сфере экономики совпал с началом формирования в СССР и в Российской федерации институтов местного самоуправления. Ограниченное видение в Законе Союза ССР об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства от 9 апреля 1990 г. роли краевых, областных органов власти и управления, сводимое главным образом к координации и сбалансированию ими развития территорий самоуправления, не соответствовало реальным возможностям данных территориальных образований[[32]](#footnote-32).

В условиях столь динамичного повышения роли краев, областей оказалось, по-видимому, затруднительным сразу определить их природу и статус. В результате 5 марта 1992 г. в России был принят не закон о статусе края, области, а Закон о краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации[[33]](#footnote-33). Не будь подписан в дальнейшем Федеративный договор, возможно, в Российской Федерации сложилась бы особая модель краевого, областного самоуправления, в некоторой степени схожая с пониманием регионального самоуправления на уровне областей на Украине[[34]](#footnote-34). Однако федеративная материя России, состоящей из республик и автономных образований, оказалась, как представляется, тем немаловажным фактором, который повлиял на иную судьбу краев, областей.

Характер дальнейшей эволюции был задан суверенизацией республик, которые стимулировали ущемленные по сравнению с ними в правах края, области на борьбу за признание их равноправными с республиками субъектами Российской Федерации. Так же как и в республиках, в краях, областях наметились тенденции формирования собственного независимого правового пространства. Всплеск нарушений законности грозил развиться в серьезные дезинтеграционные процессы, о вероятности которых свидетельствовали заявления органов власти отдельных краев, областей (в частности, Сибири и Дальнего Востока) о возможности создания на их территории независимых республик. Сложившаяся ситуация требовала нахождения новых форм государственных отношений с краями, областями. Таким образом, подписание с данными территориальными образованиями Федеративного договора явилось следствием тех процессов, которые получили развитие в России к марту 1992г.

С появлением Федеративного договора и внесением изменений и дополнений в действовавшую на тот период Конституцию РФ края, области, казалось, должны были получить статус государственных образований на правах субъекта федерации. Однако, думается, этого не произошло. В условиях трех версий Федеративного договора, дуализма правового положения краев, областей, задаваемого противоречивостью российского законодательства, они не только не добились уравнивания в правах с республиками, но и не получили полноценного статута субъекта федерации. Поиск аналогов в мировой практике наводит на выводы о том, что с помощью Федеративного договора края, области завоевали статус автономных образований с правами, имеющимися, в частности, у областных автономий таких унитарных децентрализованных государств, как Италия, Испания[[35]](#footnote-35).

В юридической науке высказывается также иная точка зрения. Ряд ученых считают, что с подписанием Федеративного договора края, области сохранили статус административно-территориальной единицы[[36]](#footnote-36). Вряд ли с этим можно согласиться.

Основные особенности статуса автономного областного образования, не являющегося субъектом федерации, заключаются, думается, в следующем. С одной стороны, региональным образованиям предоставляется широкая автономия в управлении территорией и создаются определенные юридические возможности влияния на центральную власть в целях защиты интересов населения территории. С другой стороны, центральная власть сохраняет за собой рычаги централизованного руководства и контроля за функционированием областной автономии.

В России с подписанием Федеративного договора сложилась именно такая модель взаимоотношений краев, областей с федерацией. Право краев, областей на автономию обеспечивалось целым рядом прав и гарантий. Впервые Федеративным договором, а затем и изменениями и дополнениями в действовавшую на тот период Конституцию России была разграничена компетенция между органами государственной власти Российской Федерации и края, области[[37]](#footnote-37). Краевые, областные Советы народных депутатов получили право на собственное правовое регулирование, гарантированное Конституцией РФ, право на издание правовых актов по вопросам совместного ведения до принятия Основ законодательства РФ. Предусматривалось условие согласования законопроектов по предметам совместного ведения. Важной гарантией автономии стало закрепление в ст. 84 Конституции РФ требования о том, что территория края, области не может быть изменена без их согласия. За краями, областями было признано право выступать самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей (ст. 84 Конституции РФ).

В то же время во взаимоотношениях федерации с краями, областями сохранились элементы централизованного руководства, присущие унитарному государству. В частности, в Конституции и законодательных актах РФ, актах президента РФ достаточно детально регулировались организационные основы деятельности краевых, областных органов власти и управления. Если с республиками в составе РФ отношения в сфере законотворчества строились на федеративной основе, то над правотворчеством краев, областей сохранялся режим специального контроля. В, Конституции РФ предусматривалось право отмены незаконных актов краевых, областных органов власти и управления соответственно в отношении первых – Верховным Советом РФ и вторых - президентом и Советом Министров – правительством РФ(ст.109, 128, Конституции РФ). Был закреплен порядок регистрации Президиумом Верховного Совета РФ основных учредительных актов – уставов краев, областей(ст.4 3акона о краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации).

Таким образом, с подписанием Федеративного договора в России сложилась такая модель взаимоотношений федерации с краями, областями, при которой последним предоставлялась возможность развиваться лишь в рамках территориального образования на правах автономии.

Требования краев, областей по уравниванию в правах с республиками в период подготовки и принятия новой конституции Российской Федерации

Модель областной автономии не могла удовлетворить края, области по ряду причин. Основная из них, как представляется, была предопределена обострением социально-экономического кризиса и нестабильностью политической ситуации в центре. В этих условиях краям, областям нужны были гарантии проведения более самостоятельной политики, обеспечивающей относительную стабильность в регионе, смягчающей пресс реформ и корректирующей в интересах населения не всегда продуманные меры центральной власти. В то время как у краев, областей отсутствовали такие гарантии, республики в составе РФ с подписанием Федеративного договора получили не меньше как статус суверенных республик. Это предопределило характер борьбы краев, областей за уравнивание в правах с республиками в ходе развернувшегося в России процесса подготовки и обсуждения новой Конституции. Основные принципиальные требования в этот период сводились к следующему.

Если республики самостоятельно определяли модель разделения властей, избирали своих президентов, формировали в парламентах собственное, им подчиненное правительство, создавали Конституционные и Верховные суды, то края, области были вынуждены жить по схеме, строго привязывающей их государственно-правовую политику к политике центра. Навязываемая сверху система назначения глав исполнительной власти президентом РФ, однозначное определение в российском законе структуры власти и организационно-правовых форм деятельности на уровне края, области не могли не вызывать противодействия со стороны краев, областей. Отсутствие права на самостоятельное определение власти не давало возможности в случае несогласия со спускаемой сверху моделью власти, кандидатурой назначенного главы исполнительной власти делать собственный выбор. Ущемленность в правах породила незаконные акции отдельных краев и областей в организации представительной и исполнительной властей на территории их ведения, в решении кадровых вопросов[[38]](#footnote-38).

В отличие от республик края, области не имели права на законотворческую деятельность.

Зафиксированное в п. 2 ст. 7 протокола к Договору с органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга обращение рассмотреть вопрос о предоставлении органам государственной власти краев, областей права на принятие законов так и не было принято во внимание. В этом отношении по своему статусу края, области даже не дотягивали до правового положения упомянутых выше областных автономных образований Италии и Испании, которым гарантировано на конституционном уровне право на издание законов.

Суть требования краев, областей выражалась не столько в том, чтобы придать правовым актам краев, областей титул законов. Главная причина неудовлетворенности заключалась в ограничений краев, областей в полномочиях правового регулирования. Многие законы РФ, имеющие принципиальное значение для проведения реформ в регионах и защиты прав и интересов населения, определяли в качестве дополнительного уровня конкретизации федеральных норм лишь законы республик, ничего не упоминая о правовых актах краев, областей. Такими федеральными законами явились, в частности, законы о собственности, о предприятиях и предпринимательской деятельности, о приватизации государственных и муниципальных предприятий, о приватизации жилищного фонда, об инвестициях и инвестиционной деятельности, о защите прав потребителей, об охране окружающей природной среды, о недрах, о плате за землю, о земельной реформе, Земельный кодекс. В результате, в отличие от республик, края, области оказались фактически лишенными возможности реализовывать целый ряд полномочий, закрепленных за ними Федеративным договором.

Особые претензии имелись у краев, областей в сфере финансовых взаимоотношений с федеральной властью. При отсутствии гарантированных финансовых средств, позволяющих решать проблемы развития территории, нарушении принципа социальной справедливости в вопросах их распределения в наиболее невыгодном положении оказывались края, области. Не совсем продуманная политика дотаций, субсидий и значительных льгот республикам, выжидательная позиция федеральных властей в отношении республик, отказавшихся перечислять налоговые поступления в федеральную казну, - все это не могло не вызывать противодействия со стороны  краев, областей, за счет которых в основном формировались средства федерального бюджета[[39]](#footnote-39).

По сравнению с республиками края, области были ущемлены и в правах на представительство. По действовавшей тогда Конституции РФ лишь республикам и автономным образованиям гарантировалось конкретное представительство на Съезде народных депутатов России[[40]](#footnote-40), в Совете Национальностей Верховного Совета РФ^. Только главы исполнительной власти республик по должности входили в состав Совета Министров - правительства РФ (ст. 123 Конституции РФ).

Следовательно, к периоду подготовки и обсуждения проекта новой Конституции Российской Федерации у краев, областей накопились серьезные основания для выдвижения требований по уравниванию в правах с республиками. Неуверенность краев, областей в успешном решении данных проблем в новой Конституции России подтолкнуло немалую часть из них на крайние формы борьбы за приобретение статуса полноценного субъекта Российской Федерации. Так, именно в этот период данные государственно-территориальные образования реально использовали крайнюю форму борьбы - «республиканизацию»[[41]](#footnote-41). Края, области присоединились к бюджетно-финансовой войне с центром, инициированной республиками, проявляя здесь особую организованность[[42]](#footnote-42). Прохладное отношение краевых, областных Советов народных депутатов к Совету федерации, образованному в тот период при президенте России, к проекту новой Конституции России свидетельствовало об их недоверии к федеральной власти. Отдельные края, области, используя пошатнувшееся положение центра, стали потихоньку пробивать себе немыслимые ранее льготы и блага.

Когда к сентябрю 1993 г. в России была создана ситуация неуправляемости, стало более чем очевидно, что успех конституционной реформы невозможен без решения проблемы равенства субъектов Российской Федерации. И в этой связи естественен сегодня вопрос, действительно ли новая Конституция России сняла источники конфликтности между федерацией и краями, областями.

1. РГ. 1996.13января. [↑](#footnote-ref-1)
2. РГ. 1996.15февр. [↑](#footnote-ref-2)
3. Комметарий к конституции Российской Федерации. М.,1996. С.276. [↑](#footnote-ref-3)
4. РГ.1995.14 дек. [↑](#footnote-ref-4)
5. ВВС. 1992.№ 28. Ст. 1618. [↑](#footnote-ref-5)
6. Комметарий к конституции Российской Федерации. М.,1996. С.280. [↑](#footnote-ref-6)
7. Об укреплении Российского государства (Основные направления внутренней и внешней политики): послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. — Росс. Газ., 1994. 25 февр. [↑](#footnote-ref-7)
8. См.. например: Конституционное совещание: Информационный бюллетень. М.. 1993. №3. с. 9 и др. [↑](#footnote-ref-8)
9. См.. например: Филимонов В.Г. Образование и развитие РСФСР. М., 1963. с. 217—219, Халилов Л.М. РСФСР — социа.шстичсское федеративное государство. Казань. 1967. с. 100—102. Железнов Б.Л. Компетенция РСФСР и ее субъектов. Казань. 1974, с. 7 и др. [↑](#footnote-ref-9)
10. Крылов Б., Михалева Н. Равны перед государством. — Росс. газ. 1993. 9 дек. [↑](#footnote-ref-10)
11. Равин С.М. Принцип федерализма в советском государственном праве. Л., 1961.С.35. [↑](#footnote-ref-11)
12. Подобные предложения выдвигались и ранее (см.. например: Мамут Л.С. Проект Конституции Российской Федерации: теоретические посылки. — Сов. гос. и право. 1991. №3, с. 9.

    Филатов С. Конституция как гарант демократии. — Известия. 1993. 12 нояб. •О [↑](#footnote-ref-12)
13. Филатов С. Конституция как гарант демократии. — Известия. 1993. 12 нояб. [↑](#footnote-ref-13)
14. Карапетян Л.М. Грани суверенитета и самоопределение народов. — Гос. и право, 1993, №1.С. 15. Умшчш Ч. Ьлсск ч нищета суверенитетов. — Росс. газ., 1993, 26 авг [↑](#footnote-ref-14)
15. Там же. с. 15-16. [↑](#footnote-ref-15)
16. Умнова И.Блеск и нищета суверенитетов. — Росс. газ., 1993. 26 авг [↑](#footnote-ref-16)
17. РжевскийВ.А. О юридической природе форм нового Содружества Независимых Государств. Гос. и право. 1992, №6, с. 31,32.. [↑](#footnote-ref-17)
18. Советский федерализм / Под общей ред. М.О.Рейхеля. М.-Л.,1930. С.35. [↑](#footnote-ref-18)
19. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 4. с. 465. т. 22. С.238: т. 31. С. 318 и др. [↑](#footnote-ref-19)
20. Об «упущенных» территориальных возможностях советской федерации и ранее говорилось в литературе (см.: например: Ржевский В.А. Идеи марксизма о формах национально-государственного устройства и современность. — Извесгия СКНЦ ВШ: Общественные науки, 1983, Л. 1, с. 27). [↑](#footnote-ref-20)
21. Синюков В.Н. О форме федерацни в России. — Гос. и право, 1993. № 5. с. 35. [↑](#footnote-ref-21)
22. Ким А.И. К вопросу о государственно-правовой природе РС'ФСР. — Правоведение, 1960, № 1. С. 26—.33. [↑](#footnote-ref-22)
23. Печенев В.В. В чем гордость великоросса. Рос. газ. 1993. 1 дек. [↑](#footnote-ref-23)
24. Синюков В.Н. Указ. соч. — Гос. и право, 1993, № 5. с. 29. [↑](#footnote-ref-24)
25. Там же. с. 30. [↑](#footnote-ref-25)
26. Ржевский В.А. Территориальная организация Советского государства. Саратов. 1966. С. 55 - 57,100—107. [↑](#footnote-ref-26)
27. Синюков В.Н. Указ. соч., с. 31. [↑](#footnote-ref-27)
28. Умнова И. Кому творить законы. – Росс. газ. , 1994. 25 января. [↑](#footnote-ref-28)
29. См., в частности: постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР «О повышении роли и усилении ответственности Советов народных депутатов...» от 25 июля 1986 г.; постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР по вопросам радикальной реформы управления от 17 июля 1987 г. [↑](#footnote-ref-29)
30. За 1990-1991 гг. было объянлено 12 СЭЗ. Среди них - Алтайский край, Новгородская, Кемеровская. Читинская, Калининградская и другие области. [↑](#footnote-ref-30)
31. См., например: распоряжение Председателя Верховного Совета РСФСР «О хозяйственно-правовом статусе свободной экономической зоны в Калининградской области» от 3 июня 1991 г.; распоряжение Председателя Верховного Совета РСФСР «О первоочередных мерах по развитию свободных экономических зон в Кемеровской, Новгородской областях и г. Выборге Ленинградской области» от 9 июля 1991 г. [↑](#footnote-ref-31)
32. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1990, № 16, ст. 267. [↑](#footnote-ref-32)
33. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР, 1992, № 13, ст. 663. “ [↑](#footnote-ref-33)
34. В соответствии с Законом о местных Советах народных депутатов, местном и региональном самоуправлении от 26 марта 1992 г. области, так же как и районы, составляют территориальную основу регионального самоуправления (см.: Ведомости Верховного Совета Украины, 1992. № 26, ст. 387; 1993, № 19. ст. 199). Роль, отведенная на Украине областным органам власти и управления, в значительной мере связывается с выполнением функции связующего звена между центральной властью ч органами местного самоуправления. Это предопределяет особенность правового положения главы областной администрации, который одновременно выполняет функции представителя президента Украины. Следует отметить, что учеными и политиками Украины высказываются предложения о повышении статуса области и признании ее в качестве государственно-территориальной единицы (см.. например: Плющ И.С. Концептуальные принципы управления территориями в Украине. Материалы научно-практической конференции «Актуальные проблемы управления территориями в Украине». - Голос Украины. 1992, 28 нояб.). [↑](#footnote-ref-34)
35. Как известно, в Италии и Испании впервые была применена модель, предусматривающая предоставление автономии не просто отдельным регионам, а всем территориальным образованиям одного уровня. Любопытно, что эта модель государственного устройства была избрана в странах, в которых длительный период существовал строго централизованный режим и сохранялись диспропорции социально-экономического развития, партикуляризм регионов (см.: Государство, право и межнациональные отношения в странах Западной демократии. М., 1993, с. 55). [↑](#footnote-ref-35)
36. Синюкон В.Н. О форме федерации в России. - Гос. и право, 1993. № 5. с. 29: Козлов Ю.М. Исполнительная власть: муниципальный уровень. - Вестник МГУ. Сер. «Право», 1993. № 2, с. 16. [↑](#footnote-ref-36)
37. Гарантирование на конституционном уровне самостоятельной компетенции является одним из основных показателей особого статуса автономных образований. В частности, в Конституциях Италии и Испании четко разграничиваются вопросы ведения государства и автономных образований, дается конкретный перечень полномочий органов власти областных автономий (см.: Италия. Конституция и законодательные акты. М., 1988. Испания. Конституция и законодательные акты. М., 1982). [↑](#footnote-ref-37)
38. Возникший в этот период феномен Челябинского двоевластия свидетельствовал о приобретении противостоянием затяжного характера. В условиях действующей государственно-правовой системы ни один способ урегулирования, включая решение Конституционного суда РФ, не позволял снимать конфликт: чьи же полномочия следует считать легитимными в Челябинской области - главы администрации, назначенного президентом РФ, либо того, кто избран в качестве главы администрации населением области (см., например: Николаев В. Челябинское противостояние. - Росс. газ., 1993. 11 авг.; Галкин Г. Оппозиция в Челябинске намерена взять власть силой. - Известия, 1993. 2 авг.). [↑](#footnote-ref-38)
39. Так, по итогам перераспределения средств между бюджетами различных уровней за 1992 г. все республики, за исключением Чувашии и Мордовии, выплатили в федеральный бюджет налогов меньше, чем получили средств из них (см.: Широбоков В. Налоговая война регионов с Центром угрожает России развалом. - Финансовые известия, 1993. № 60, 24- 30 дек.). [↑](#footnote-ref-39)
40. Предусматривалось избрание но 4 депутата от каждой рсснуб.-шкн но национально-территориальным округам (ст. 105 Конституции РФ). Предусматривалось избрание по 3 депутата от каждой республики (ст. 107 Конституции РФ). [↑](#footnote-ref-40)
41. Процесс республиканизации, появившийся вначале в легитимных формах, вышел затем за рамки законности. Если Вологодская область, а также до октябрьских событий 1993 г. Свердловская область, воспользовавшись ст. 70 Конституци РФ, ожидали решения высшего законодательного органа РФ об их преобразовании в республики, то впоследствии, как известно, Свердловская область в одностороннем порядке 27 октября 1993 года официально провозгласила себя Уральской республикой( см.: Конституция Уральской Республики, принятая 27 октября 1993 года на сессии Свердловского областного Совета народных депутатов двадцать первого созыва. – Екатеринбургские ведомости. 1993. 30 окт. ) [↑](#footnote-ref-41)
42. Имеется ввиду ультиматум Верховному Совету РФ и Министерству финансов РФ председателей Советов народных депутатов краев, областей в августе 1993г. ( см.: Зенков В. Ультимаиум тридцати двух. – Росс. газ. ,1993, 26 авг.) [↑](#footnote-ref-42)