

ОБЩИЕ ЗАКОНОМЕРНОСТИ ГЛОБАЛИЗАЦИИ И СУБЪЕКТЫ ФЕДЕРАЦИИ¹

Федерация по своей природе – сложная и, как свидетельствует история, конфликтогенная система. Это одновременное сочетание единства, союза (главная сторона системы) и различий, состязательности, противоречий (второстепенная сторона). Федерализм создает условия и организационную форму для тесного сотрудничества различных регионов, их населения, этносов в многонациональных обществах и, вместе с тем, содержит предпосылки для разногласий и даже конфликтов между федерацией и ее субъектами, а также последних между собой, в том числе и по поводу влияния на решения федеральных органов. Такая состязательность – вовсе не всегда отрицательный фактор. Конкуренция федерации и ее субъектов, а также последних между собой за поиски лучших путей удовлетворения обоснованных потребностей населения (откуда возникла концепция конкурирующего федерализма, применяемая теперь наряду с идеей кооперативного федерализма) может стать важным средством обеспечения общего прогресса.

Глобализация – “не абсолютное зло и не абсолютное благо”². Вряд ли можно сказать, что глобализация (“мондиализация”) “благоприятствует отношениям силы и неравенства”, как считает французский профессор М. Шемилье-Жендро³. Подчиняя развитие федерации и ее субъектов общим закономерностям, преодолевая местничество, она может заглушать конфликты, однако, нивелируя многообразие субъектов федерации, игнорируя их естественные особенности, глобализация может приводить и к новым явлениям конфликтности. Учитывая опосредованное (через федерацию) и непосредственное влияние данного процесса на субъектов федерации, которые теперь устанавливают прямые международные экономические и культурные связи, важно использовать позитивное влияние глобализации и парализовать негативы, в том числе сохранить обоснованное многообразие и определенную са-

мостоятельность субъектов федерации. Необоснованная нивелировка субъектов федерации ослабляет их конкурентоспособность и жизнедеятельность, тем самым ослабляя саму федерацию. Идея “глобализации с человеческим лицом”⁴, провозглашенная ООН, предполагает учет всех этих обстоятельств.

В мире существуют 26 федеративных государств⁵ и приблизительно 400 субъектов федерации⁶. Наибольшее число субъектов федерации в России (83 с 1 марта 2008 г.), наименьшее (2) – в карликовом американском государстве Сент-Кристофер и Невис. Число субъектов федерации зависит от исторических факторов (США), этнического состава населения (некоторые субъекты Российской Федерации), бытовых особенностей (Малайзия), традиций (ОАЭ) и др. Определить оптимальную численность субъектов федерации абстрактно невозможно. В науке управления есть рассуждения об оптимальном количестве единиц управления (от пяти до девяти). Считается, что при большем количестве управляемых единиц управленческие решения перестают быть оптимальными. Вряд ли такая статистика может быть применима к отношениям федерации и ее субъектов: многие федерации, имеющие значительно большее число субъектов (Швейцария – 23, Индия – 30, США – 50), управляются достаточно эффективно.

В России отечественные деятели называли разное число субъектов, необходимое, по их мнению, для эффективного функционирования российского федерализма. Фигурировали числа 25–30, 40–50 и др. Специалисты в области экономической географии, других наук предлагали свои вариан-

⁴ См.: Globalization with a Human Face// Human Development Report. UNO. N.Y., 1999.

⁵ Из этого числа единичные государства не имеют официального названия “федерация” (например, Республика Босния и Герцеговина, которая, согласно Конституции 1995 г., состоит из двух частей – Федерации Боснии и Герцеговины и Республики Сербской). Канада и Швейцария, официально называемые конфедерациями, на деле являются федерациями. Спорно отнесение к числу федераций Объединенной Республики Танзании и особенно Папуа – Новой Гвинеи. Некоторые страны, не входящие в вышеуказанное число, имеют определенные черты федерализма (например, ЮАР по Конституции 1996 г.).

⁶ Число субъектов федерации изменяется в связи с укрупнением (Россия) и разукрупнением (Индия, Нигерия). Во многих федерациях есть публично-правовые образования, не являющиеся субъектами федерации (союзные территории, столичные округа и др.).

¹ Статья подготовлена исследовательской группой Института государства и права РАН (В.Е. Чиркин – рук., Т.А. Васильева, М.В. Глигич-Золотарева, А.Н. Лебедев, Ю.Л. Шульженко), продолжающей работу по теме “Перспективы и пределы федерализации в условиях глобализирующегося мира”. Предыдущую статью по данной проблематике см.: Гос. и право. 2007. № 7.

² Эбзеев Б.С., Айбазов Р.У., Красноярдцев С.Л. Глобализация и государственное единство России. М., 2006. С. 6.

³ Les evolution de la souverainete P., 2006. P. 127, 137.

ты преобразования существующих субъектов Российской Федерации в 25–30 “земель” (предлагались конкретные схемы). В современных условиях вряд ли это осуществимо. Во всяком случае развитие российского законодательства (не без влияния глобализации, хотя и в специфических формах) идет по иному пути. При укрупнении субъектов РФ происходит объединение автономных округов с краями и областями, внутри которых находились округа.

Подобно разнообразию федераций по экономической мощи (среди них есть гиганты, например США), по численности населения (Индия с ее более чем миллиардным населением), по размерам территории (Россия, занимающая седьмую часть земли) субъекты федерации тоже неодинаковы. В США Калифорния, один из 50 штатов, дает продукции (по стоимости) в десятки раз больше, чем отдельно взятый небольшой штат. Разница в населении самой крупной (Северный Рейн-Вестфалия) и самой мелкой (Бремен) земли в Германии составляет 37 раз. В России отдельные субъекты Федерации (Якутия (Саха) и Северная Осетия – Алания) различаются по размерам территории в 388 раз, по численности населения до 2007 г. Москва и Эвенкийский автономный округ, в котором проживали 18 тыс. человек, различались в 442 раза. Велика разница между субъектами РФ по социально-экономическим показателям. В 2007 г. среди субъектов Федерации только приблизительно шестая часть была донором федерального бюджета, а 2/3 не могли обеспечить себя экономически⁷. Дифференциация по среднедушевому денежному доходу в 2007 г. составляла 10,9 раза, по уровню заработной платы – 6 раз, по уровню доходов на душу населения – 10 раз, по уровню безработицы – 13 раз⁸.

Есть различия и в организации субъектов федерации в одном и том же государстве. Из 13 штатов Малайзии 9 имеют монархическую форму правления (их возглавляют наследственные султаны), 4 – ближе к республиканской. В России республики в составе РФ тоже имеют свои особенности (они названы в ч. 2 ст. 5 Конституции РФ государствами, имеют свой государственный язык и др.).

Только правовыми средствами (декретируя законом) вопрос о целесообразном количестве субъектов федерации в том или ином государстве решить нельзя, нужно опираться на данные других наук. Эти данные, например, свидетельствуют о том, что процесс объединения субъектов РФ (вхождение автономных округов в края и области) целесообразен экономически, а разукрупнение штатов в Индии (в некоторых из них население превышало 100 млн. человек) позволяет лучше решать вопросы управления. В то же время

очевидно, что создание излишне крупных субъектов федерации может ослабить роль самой федерации и даже вести к противостоянию их с федерацией. Дробление на мелкие субъекты федерации ослабляет их экономический потенциал, лишает их самодостаточности и, хотя кажется, что мелкими субъектами управлять проще (они более зависимы), на практике чрезмерная множественность субъектов снижает эффективность федерального управления.

Только правовыми средствами невозможно преодолеть также диспропорцию в развитии субъектов РФ. Однако, устанавливая социальные стандарты, размещая промышленные и иные объекты в регионах, создавая особые экономические зоны и используя другие средства (включая материальную помощь), федеральное законодательство играет огромную роль в преодолении диспропорций. Этому способствуют и управленческие меры по созданию специальных органов по развитию особых регионов (например, созданная в 2007 г. Государственная комиссия при Правительстве РФ по развитию Дальневосточного федерального округа). Собственное законодательство регионов тоже используется в этих целях. Однако важно, чтобы воздействие правовых рычагов вело не к иждивенчеству субъектов Федерации, а стимулировало их собственную инициативу, создавало для этого необходимые условия.

Несмотря на различия субъектов федерации, даже в одной и той же стране, воздействие на них глобализации имеет некоторые общие черты. Влияние глобализации на субъектов федерации во многом обусловлено воздействием данных процессов на федерацию в целом, однако имеются и некоторые особенности, о которых следует сказать подробнее.

1. Отказ в признании суверенитета у субъектов федерации (им обладает только федерация) и установление правил, которые делают сецессию (выход) субъектов федерации почти невозможной. Эти тенденции развиваются давно. В США Верховный Суд уже после гражданской войны 1861–1865 гг. отверг возможность сецессии штатов, хотя и сейчас американские юристы говорят о разделении суверенитета между федерацией и штатами и ставят вопрос, у кого находится “окончательный” суверенитет⁹. В условиях глобализации, на наш взгляд, эти вопросы решены. Докладчик по итогам специального симпозиума по проблемам суверенитета проф. А. Пешаль резюмировал сказанное: “Суверенитет не делим между федеративным государством и федерированными государствами (Штатами, субъектами федерации. – В.Ч.)”¹⁰. Правда, мексиканская

⁷ См.: Росс. газ. 2007. 6 марта.

⁸ См.: Росс. газ. 2007. 19 сент.

⁹ См.: Braverman D., Bancs W.C., Rodney A.C. Constitutional Law: Structure and Rights in our Federal System. N.Y., 1996. P. 1.

¹⁰ Les evolution de la souverainete. P. 225.

Конституция 1917 г. и Швейцарская 1999 г. упоминают о суверенитете субъектов федерации, но речь идет об их самостоятельности во внутренних делах в рамках федеральной конституции. В России в Федеративном договоре 1992 г. содержались положения о государственном суверенитете республик в составе РФ, аналогичные положения закреплялись и в конституциях последних. Однако после принятия Конституции РФ 1993 г. они утратили силу. Окончательно эти положения были изъяты из конституций республик в составе РФ после решения Конституционного Суда от 7 июня 2000 г.¹¹, установившего, что государственный суверенитет принадлежит только федеративному государству. Вопросы сецессии в конституционном праве рассматривались Верховным Судом Канады в связи с попыткой сецессии (путем референдума) провинции Квебек. Суд указал, что право на самоопределение относится не ко всем субъектам федерации, а только к угнетаемым этническим общностям и этнически однородным субъектам федерации. Реализация этого права должна совершаться в определенных процедурных формах (прежде всего на основе референдума), и, главное, односторонний выход невозможен¹². Этот вопрос нужно решать вместе с другими субъектами федерации.

2. Тенденция к единообразию субъектов федерации при сохранении особенностей (язык, культура), имеющих существенное значение для их населения и не препятствующих позитивному развитию федерации и самих субъектов. Это единство в многообразии. Единство выражается в общности принципов общественного и государственного строя (о Малайзии сказано выше), в единстве установленных федерацией социальных стандартов, в верховенстве федерального права, которому должно соответствовать законодательство субъектов федерации, и т.д. Глобализация способствует устранению пережитков старого в субъектах федерации, сохраняя позитивные особенности, обогащающие в том числе и саму федерацию.

В большинстве федераций существует единый статус для всех субъектов федерации. Вместе с тем, глобализация не везде привела к этому. Кроме упоминавшейся выше Малайзии неодинаковое положение занимают Танганьика и Занзибар в Объединенной Республике Танзания, положение ряда штатов в Индии (Джамму и Кашмир, Сикким) отличается от других. Для России характерны особенности в правовом положении республик в составе РФ, разница в положении автономных округов, еще входящих в некоторые субъекты Федерации (например, Ханты-Мансий-

ский – Югра) либо входящих непосредственно в РФ (Чукотский автономный округ).

3. Совмещение интеграции с поисками новых путей деволюции¹³ в условиях централизаторской политики федерации. Совмещению этих процессов служит, в частности, договорная форма отношений. В России заключаются договоры о разграничении полномочий Федерации и ее субъектов в сфере предметов совместного ведения (ст. 11, 72 Конституции РФ). В свое время было заключено более 40 таких договоров между органами государственной власти РФ и органами ее субъектов (некоторые субъекты не видели необходимости в их заключении), впоследствии многие из этих договоров были отменены по взаимному соглашению Федерации и ее соответствующих субъектов. Данная форма взаимоотношений продолжает применяться: в 2007 г. подписан новый договор между Российской Федерацией и Республикой Татарстан. Вместе с тем, конституционно закрепленные предметы ведения (ст. 71–73) не подлежат перераспределению, и основной формой разграничения полномочий является федеральный закон, а не договор.

При определенных элементах деволюции (заключение договоров, передача федеральными законами субъектам Федерации некоторых существенных полномочий из сферы исключительных полномочий Федерации, а не только из сферы совместного ведения) в России все же преобладают централистские тенденции.

Во всех федерациях централизация связана с сосредоточением у федеральных органов государственной власти важнейших вопросов политического значения и со стремлением (особенно в последние десятилетия) передать решение социальных вопросов (здравоохранение, жилье, образование и др.) субъектам федерации. В России федеральными законами такие полномочия передаются и ниже: непосредственно муниципальным образованиям. В этом некоторые авторы видят “откат от централизации”¹⁴. Во всех странах, включая Россию, доходы от основных налогов сосредоточиваются у федерации, но в некоторых федерациях все-таки законодательно расширяется налоговая база субъ-

¹¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

¹² Supreme Court of Canada. In the Matter of a Reference by the Governor of Canada Concerning Certain Questions Relating to the Secession of Quebec Canada. Dated September, 30, 1996.

¹³ Деволюция – передача территориально локализованных полномочий от центра регионам. В отличие от децентрализации, при которой центральная власть сохраняет за собой возможность возвращения переданных полномочий, деволюция предполагает более кардинальную трансформацию территориальной системы управления, передачу региональным органам не только исполнительных, но и определенных законодательных полномочий, предоставление широкой автономии регионам и установление гарантий сохранения за ними переданных полномочий.

¹⁴ Безруков А.В. Конституционно-правовой механизм взаимодействия Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Красноярск, 2006. С. 23.

ектов федерации¹⁵. В России такой путь тоже не исключается, но в основном финансовые потоки сосредоточиваются у Федерации и впоследствии (достаточно неравномерно) распределяются в виде субсидий и дотаций между субъектами.

Учитывая ситуацию в некоторых субъектах РФ, где руководство не выполняет или непрофессионально выполняет свои обязанности, а иногда бывает замечено в нецелевом расходовании и даже хищениях средств (об этом свидетельствуют отрешение Президентом РФ нескольких губернаторов от должности и замена других, подавших вынужденное заявление об отставке), такой путь материального обеспечения предметов ведения и полномочий субъектов Федерации – преимущественно “сверху” – является оправданным в определенный период развития, но вряд ли может быть закреплен в качестве постоянно действующего.

Централизация в России нашла выражение и в создании Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г.¹⁶ семи федеральных округов, объединяющих группы субъектов Федерации. Юридически это не изменило структуру Российской Федерации: в федеральные округа были назначены полномочные представители Президента России (первоначально с очень небольшим аппаратом) для осуществления своих полномочий (в основном контрольных и координационных) в округах. Но затем в некоторые субъекты последовали назначения федеральных инспекторов, в округах были созданы главные управления отдельных министерств и ведомств, а также назначены заместители Генерального прокурора РФ. Фактически без изменения Конституции федеративная структура России претерпела определенные модификации.

О централизации свидетельствует также изменение порядка замещения должности главы субъекта Федерации (главы исполнительной власти). После принятия Федерального закона от 11 декабря 2004 г.¹⁷ эта должность замещается посредством избрания главы субъекта Федерации законодательными собраниями субъектов РФ. Однако, по существу, вопрос предрешен, поскольку единственную кандидатуру законодательному собранию представляет Президент РФ (в свою оче-

редь, Президенту представляют несколько кандидатур его полномочные представители в федеральных округах, свои кандидатуры могут представить и партии, победившие или набравшие одинаковое большинство голосов на выборах в законодательное собрание субъекта Федерации).

Централизация выражается в праве Президента РФ распускать при определенных условиях законодательные собрания субъекта РФ, отрешать в связи с утратой доверия и по другим основаниям глав субъектов РФ. Есть и другие формы проявления централизации (например, возможность при определенных условиях вводить временное финансовое управление Федерации в субъекте РФ сроком до одного года).

Территориальные изменения субъектов федерации

Главные изменения, происходящие в субъектах федерации под влиянием глобализации, носят функциональный характер. В зарубежных странах изменения территориального характера невелики, а там, где они имеют место (Индия, Нигерия), связаны главным образом с потребностями совершенствования управления, с преодолением асимметрии субъектов федерации.

В литературе, посвященной сравнительному анализу федеративных систем, различают политическую и конституционную асимметрии субъектов федерации¹⁸. Политическая асимметрия, характерная для любой федерации, предполагает различные политические задачи, разную степень стремления к самоопределению, а также различный политический вес субъектов федерации в рамках национальной государственности. Данный вид асимметрии в значительной степени обусловлен размером территории и численностью населения¹⁹, экономическим потенциалом, финансовыми возможностями и уровнем благосостояния жителей конкретных регионов. Политический вес субъектов федерации и их лидеров во многом определяет способность конкретных регионов участвовать в разработке и принятии важнейших политических и правовых решений в общенациональном масштабе. Все это характерно и для России, где крупные и более экономически развитые регионы, а также субъекты Федерации, обладающие значительными запасами природ-

¹⁵ Правда, при этом не все переданные полномочия обеспечиваются соответствующими ресурсами. В развитых зарубежных странах доходы субъектов федерации обеспечены в среднем на 50–60%. В России этот недостаток особенно заметен: субъекты Федерации получают лишь 12% от всех налоговых поступлений, и лишь 2% (по некоторым данным – 5%) муниципальных образований обеспечены собственными ресурсами для выполнения социальных обязанностей // Росс. газ. 2006. 29 июня; 2006. 12 дек.; 2007. 23 окт.

¹⁶ См.: Росс. газ. 2000. 16 мая.

¹⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

¹⁸ См.: Watts R.L. Comparing Federal Systems. Montreal, 1999. P. 63.

¹⁹ В Канаде население провинции Онтарио составляет 37% от общей численности населения страны, о-ва Принца Эдварда – 0.46%; в Германии население земли Северный Рейн-Вестфалия равняется 21.8% от общей численности населения страны, Бремена – 0.84%.

ных богатств, оказывают определенное влияние на федеральную внутреннюю политику.

Конституционная асимметрия предполагает различия в правовом положении, характере осуществляемых полномочий, уровне самостоятельности составных частей федерации. Являясь порождением фактических (культурных, исторических и географических) различий, объективно существующих на практике, такая асимметрия, как правило, характерна для многонациональных федераций. Конституционная асимметрия может носить постоянный (Канада, Индия, Малайзия, Бельгия) или временный характер. Она может проявляться в наделении отдельных субъектов федерации большим объемом полномочий (Квебек – Канада, Джамму и Кашмир – Индия), предоставлении субъектам федерации возможности принимать различные институциональные решения для урегулирования специфических проблем, стоящих перед ними (Бельгия), в сокращении объема полномочий отдельных субъектов федерации и возложении соответствующих обязанностей на федеральные органы государственной власти (Индия), а также в других формах.

Как отмечается в юридической литературе, федерализм имеет практический смысл только в том случае, если субъекты федерации связывает определенная степень экономической и культурной однородности, позволяющая им сотрудничать друг с другом, и если каждый из этих субъектов отличает специфика, обуславливающая создание конкретного территориального сообщества, обладающего определенной идентичностью и набором прав, но недостаточно мощного, чтобы претендовать на особую роль в международных отношениях²⁰.

Стремление к созданию более однородного сообщества в субъекте федерации ведет к территориальным преобразованиям, которые происходят в формах разукрупнения или объединения субъектов федерации, передачи территории от одного субъекта другому, преобразования в субъект федерации некоторых образований (федеральных территорий и др.), не имеющих такого статуса.

Разукрупнение субъектов федерации в последние десятилетия характерно для Нигерии и Индии. В Нигерии первоначально было лишь четыре субъекта, затем их число возросло до 15 и продолжало увеличиваться. В настоящее время их 36 (население страны составляет примерно 120 млн. человек). Этот процесс обусловлен не столько потребностями совершенствования управления, сколько религиозными (население севера страны исповедует ислам) и этническими

противоречиями (племенными конфликтами). Выделяя все новые штаты, государственная власть стремится обеспечить их однородность и тем самым исключить конфликты. Как “задача дня” эта политика может быть понятна, но она не согласуется с основной идеей большинства африканских стран – созданием из множества племен единой нации.

В Индии разукрупнение штатов в последние годы было отчасти связано с языковыми моментами, но в основном с причинами совершенствования управления²¹. Единичные штаты, например Уттар-Прадеш, были вдвое больше по населению, чем крупные государства Западной Европы – Великобритания или Франция, что порождало трудности в управлении. Реорганизация штатов в Индии упрощена, она осуществляется путем принятия закона парламентом и не требует согласия штатов, достаточно выслушать их мнение. Последнее разукрупнение крупного штата на три новых произошло в 1999 г.

В России начиная с 2005 г. развивается своеобразный процесс территориальных преобразований – объединение автономных округов, расположенных внутри краев или областей, с последними. Хотя административные границы нового субъекта остаются прежними, фактически его территория увеличивается, ибо входивший в край или область субъект Федерации в соответствии с Конституцией ранее имел свою территорию. Такой процесс неизвестен зарубежным странам. В России он связан с особым положением автономных округов, которые были равноправными субъектами Федерации, но входили в состав края или области (ч. 4 ст. 66 Конституции)²². Объединение автономных округов с краями и областями базируется на положениях Конституции (ч. 2 ст. 65, ч. 1 ст. 137) и концептуального Федерального конституционного закона “О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации” от 17 декабря 2001 г.²³, предусматривающего принятие специального именного федерального конституционного закона для каждого случая образования нового субъекта Федерации.

Процесс формирования нового субъекта РФ достаточно продолжительный, поэтому в каждом именном федеральном конституционном законе предусматривается переходный период в два-четыре года, необходимый для создания новых ор-

²⁰ См.: Alder J. Constitutional and Administrative Law. L., 2007. P. 123.

²¹ Сказанное не относится к реорганизации федерации в 1956 г., когда упразднялось наследие колониальных времен.

²² Непосредственно в состав РФ (а не через край или область) входил один автономный округ из десяти – Чукотский.

²³ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 52. Ст. 4824; 2005. № 45. Ст. 4581.

ганов государственной власти²⁴, урегулирования вопросов правопреемства в отношении собственности, налогообложения, межбюджетных связей, установления статуса субъектов Федерации, прекративших свое существование. В настоящее время процедуру “укрупнения” прошли Пермская область и входивший в ее состав Коми-Пермяцкий автономный округ, образовавшие с 1 декабря 2005 г. новый субъект Федерации – Пермский край²⁵; Красноярский край и входившие в его состав Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский автономные округа, образовавшие с 1 января 2007 г. новый субъект Федерации – Красноярский край²⁶; Камчатская область и входивший в ее состав Корякский автономный округ, образовавшие с 1 июля 2007 г. новый субъект Федерации – Камчатский край²⁷.

С 1 января 2008 г. объединены Иркутская область и входивший в ее состав Усть-Ордынский Бурятский автономный округ (новый субъект Федерации называется Иркутская область²⁸); с 1 марта 2008 г. Читинская область и входивший в ее состав Агинский Бурятский автономный округ образуют новый субъект Федерации – Забайкальский край²⁹. Таким образом, с 1 марта 2008 г. в состав Российской Федерации входят 83 субъекта.

²⁴ В настоящее время выборы законодательных органов новых субъектов Федерации проводятся на основании указов Президента страны (см., например: Указ Президента РФ “Об утверждении Положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Пермского края первого созыва” от 19 апреля 2006 г.) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 17. Ст. 1821).

²⁵ См.: Федеральный конституционный закон “Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа” от 25 марта 2004 г. // Собрание законодательства РФ. 2004. № 13. Ст. 1110; 2005. № 27. Ст. 2706; 2006. № 16. Ст. 1644.

²⁶ См.: Федеральный конституционный закон “Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа” от 14 октября 2005 г. // Собрание законодательства РФ. 2005. № 42. Ст. 4212.

²⁷ См.: Федеральный конституционный закон “Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа” от 12 июля 2006 г. // Собрание законодательства РФ. 2006. № 29. Ст. 3119.

²⁸ См.: Федеральный конституционный закон “Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа” от 30 декабря 2006 г. // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1. Ст. 1.

²⁹ См.: Федеральный конституционный закон “Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа” от 21 июля 2007 г. // Собрание законодательства РФ. 2007. № 30. Ст. 3745.

Практика образования новых субъектов Федерации свидетельствует, что на данном этапе процесс объединения направляется федеральным центром при учете желания субъектов РФ (некоторые из них пока не желают объединяться), а единственным вариантом в текущих условиях является объединение двух и более сложносоставных субъектов Федерации (иной практики нет, хотя это и не исключается). При этом поправки к Конституции РФ не принимаются, новое название субъекта РФ включается в Конституцию на основании федерального конституционного закона.

Отбор исключительно сложносоставных субъектов Федерации (краев или областей и входящих в их состав автономных округов) для участия в процессе укрупнения обусловлен в основном социально-экономическими факторами, поскольку автономные округа являются, как правило, дотационными регионами, нуждающимися в постоянной экономической поддержке со стороны как федерального, так и региональных (края, области) бюджетов. В соответствии с федеральными законами об объединении автономный округ “образует особую административную единицу”, но статус ее не прояснен. В одних случаях закрепляется особое представительство этой единицы в законодательном собрании нового субъекта РФ, в других – прежние автономные округа становятся “национальными” муниципальными районами, имеющими одинаковый статус с другими районами (например, Таймырский и Эвенкийский муниципальные районы в Красноярском крае).

В будущем, вероятно, не будет сложносоставных субъектов Федерации, вследствие чего утратят свою актуальность и проблемы взаимоотношений между краями (областями) и входящими в их состав автономными округами. Объединение субъектов Федерации в ближайшей перспективе будет продолжаться, однако в дальнейшем в этот процесс будут вовлечены непосредственно входящие в состав Российской Федерации субъекты Федерации – Еврейская автономная область и Чукотский автономный округ, города федерального значения с окружающими их областями, отдельные республики (Алтай и Адыгея), которые до 1991 г. входили в состав краев в качестве автономных областей. Руководители Совета Федерации предлагали также проводить объединение посредством присоединения экономически депрессивных субъектов РФ к более развитым³⁰.

В силу исторических, географических, политических-экономических, национальных и иных обстоятельств процесс объединения субъектов Федерации имеет и определенные пределы. Нет оснований полагать, что участниками процесса укрупнения мо-

³⁰ Росс. газ. 2007. 21 нояб.

гут стать бывшие “суверенные” республики, как экономически самодостаточные (Татарстан, Башкортостан, Саха-Якутия), так и высокостатусные (Тыва, Ингушетия, Чечня), а также большинство краев и областей, сформированных в советский период. Нереально и образование семи сложносоставных регионов на основе федеральных округов с сохранением в их составе существующих субъектов Федерации в качестве автономий, а также разделение федерации на 20 или 30 новых земель.

Передача территории от одного субъекта федерации к другому связана, как правило, с переходом отдельных населенных пунктов из одного субъекта федерации в другой. Такая мера проводится обычно по требованию тех или иных поселений после проведения опроса или референдума. Такие инициативы населения обычно направлены на облегчение транспортного сообщения, доступа к органам управления и объектам социального назначения (школам, лечебным учреждениям и т.д.). В России переход населенных пунктов осуществлялся между Владимирской и Ивановской, Костромской и Вологодской областями, в Смоленской области и т.д. Такая реорганизация утверждается постановлением Совета Федерации, и до сих пор, насколько известно, отказов в утверждении не было.

Повышение статуса публично-правовых образований, не являющихся субъектами федерации (союзных территорий), имело место во многих странах. В результате преобразований такие территории были фактически упразднены в Мексике в 80-е годы XX в.; их число существенно сократилось в Бразилии и Канаде в 90-е годы. Для России эта проблема не является актуальной в связи с отсутствием таких образований.

Перераспределение полномочий федерации и ее субъектов

Французские авторы Ж. Гиккель и Ж.П. Гиккель справедливо отмечают, что “федерация – соединение трёх принципов: верховенства, автономии и партиципации (участия)”, но вряд ли верно делать акцент на то, что “федерация – это техника распределения полномочий в широком смысле”³¹. Глобализация ведет к перераспределению полномочий федерации и ее субъектов, а также компетенции их органов. Это характерно для зарубежных стран, но ни в одной из них такой процесс не проходит столь динамично, как в России, где в последнее время ежегодно принимаются специальные федеральные законы о перераспределении полномочий. Положения о распределении полномочий содержатся и во многих других

актах (КЗоТ, КоАП и др.). В последние годы такое перераспределение полномочий приобрело сквозной характер: федеральным законом перераспределяются полномочия вплоть до муниципальных образований. Конечно, перераспределение полномочий необходимо для адаптации управления к новым задачам, однако в первую очередь эти преобразования направлены на создание конституционно-правового механизма взаимодействия федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

Стихийные процессы присвоения полномочий субъектами РФ в 90-е годы и федеральным центром в начале 2000-х годов ушли в прошлое. Созданная в соответствии с Указом Президента РФ в 2000 г. Комиссия для устранения хаоса в этой сфере подготовила проект закона, который был принят 4 июля 2003 г. Он был оформлен в виде поправок к Закону “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 6 октября 1999 г., но в основном был посвящен разграничению полномочий Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения. В дальнейшем последовали другие федеральные законы по этим вопросам, в том числе и уточняющие Закон 2003 г.³² Их принятие привело к избыточной детализации федерального регулирования и, следовательно, к сужению сферы регионального законодательства; к одностороннему регулированию в этой сфере (например, в них не упоминались полномочия субъектов Федерации в сфере защиты прав человека и гражданина, обеспечения правопорядка и общественной безопасности, отнесенные ст. 72 Конституции к предметам совместного ведения); к сокращению возможностей субъектов РФ законодательствовать по предметам совместного ведения (доля федерального законодательного регулирования по предметам совместного ведения, по некоторым подсчетам, составляет 90–95%)³³; к наделению субъектов Федерации, дополнительными полномочиями, не обеспеченными ресурсами; к вторжению федерального законодателя в сферу собственных полномочий субъектов Федерации в связи с принятием “сквозной” схемы перераспределения полно-

³² Федеральные законы от 11 декабря 2004 г.; от 29 декабря 2004 г.; от 31 декабря 2005 г.; от 29 декабря 2006 г. и др.

³³ См.: Аничкин Е.С. Централизация законодательного регулирования предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2007. № 4. С. 89 – 91. Есть и иные данные. В различные годы доля законопроектов субъектов РФ, ставших законами, составляет 2 – 6%.

³¹ Giequel J., Giequel J.P. Drou constitutionnel et institutions politiques. Paris, 2007. P. 75.

мочий, распространенной и на муниципальные образования.

Для современного периода характерно более или менее сложившееся, хотя и не всегда оптимальное, распределение полномочий и ресурсов, выделяемых на их осуществление, а также реформирование межбюджетных отношений. При этом основное внимание уделяется разграничению компетенции и межбюджетных отношений в социальной сфере, а также перераспределению полномочий в связи с направлением инвестиций в крупные инфраструктурные проекты. Изменение приоритетов требует выработки новой региональной политики, стимулирующей самоорганизацию и самофинансирование субъектов РФ вместо надежд на дотирование из федерального бюджета.

Полномочия субъектов РФ в сфере совместного ведения фактически поделены на собственные и делегированные. При этом часть полномочий и ответственность за их осуществление переданы субъектам, а финансы, напротив, сконцентрированы на федеральном уровне. Многочисленные изменения и дополнения, внесенные в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г.³⁴, не решили задачу обеспечения регионов достаточными ресурсами для осуществления возложенных на них полномочий.

Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» от 31 декабря 2005 г.³⁵ были учреждены так называемые добровольные полномочия субъектов Федерации. Они не являются делегированными в полном смысле этого слова, поскольку такая передача полномочий не предполагает каких-либо обязательств субъектов Федерации и не обеспечивается необходимыми ресурсами. Таким образом, гражданам не гарантируется получение определенных социальных благ, поскольку осуществление соответствующих полномочий целиком и полностью зависит от усмотрения субъектов Федерации и от наличия у них финансовых ресурсов.

Существует также особая форма так называемых добровольно-принудительных полномочий,

санкционированная Конституционным Судом³⁶. Специфика этих полномочий заключается в том, что в случае издания органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления нормативных актов, касающихся оплаты труда и социальных выплат, их размер и условия осуществления не могут быть ниже предоставлявшихся на 31 декабря 2004 г. соответствующим категориям граждан (элемент принудительности). Вместе с тем, органы власти и местного самоуправления правомочны повышать их по своему усмотрению (элемент добровольности). Конституционный Суд признал, что финансирование добровольно-принудительных полномочий должно осуществляться преимущественно субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления, а это может снижать реальные гарантии граждан из-за недостатка у них средств.

В результате этих преобразований сфера полномочий Российской Федерации и полномочий, делегированных субъектам Федерации (ст. 71–72 Конституции), оказалась столь обширна, что для реализации этих полномочий потребовалось создание значительного числа территориальных органов исполнительной власти федерального подчинения. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» от 29 декабря 2006 г.³⁷ предоставил федеральным органам исполнительной власти право определять структуру органов исполнительной власти субъектов РФ и назначать их руководителей в случае передачи им полномочий Федерации по предметам федерального и совместного ведения, а также предусмотрел реорганизацию территориальных структур федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации. Вследствие этого в некоторых регионах на четырех федеральных государственных служащих приходится всего один государственный служащий субъекта Федерации. Таким образом, наметился определенный управленческий перекос.

³⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2003. № 27. Ст. 2709; 2004. № 50. Ст. 4950; 2005. № 1. Ст. 17, 25; 2006. № 1. Ст. 10, 13; № 23. Ст. 2380; № 30. Ст. 3287; № 31. Ст. 3427, 3452; № 44. Ст. 4537; № 50. Ст. 5279; 2007. № 1. Ст. 21; № 10. Ст. 1151; № 13. Ст. 1464; № 21. Ст. 2455; № 30. Ст. 3747, 3805, 3808.

³⁵ См.: Росс. газ. 2005. 31 дек.

³⁶ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 мая 2006 г. по делу о проверке конституционности положений ст. 153 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 22. Ст. 2375.

³⁷ См.: Росс. газ. 2006. 31 дек.

Несмотря на масштабность проделанной работы, законодатель не удалось создать сбалансированную схему взаимоотношений Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления. В действующей схеме разграничения компетенций сохраняются значительные диспропорции, а социально-экономическое положение регионов в большинстве случаев не соответствует их потенциальным возможностям. Основной прирост ВВП и производства обеспечивают около 10 субъектов Федерации, в том числе крупные финансовые центры (Москва, Санкт-Петербург) и регионы, обладающие обширными запасами природных ресурсов (Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий автономные округа). Для многих других субъектов Федерации характерны слабая финансово-экономическая база, отсутствие необходимого опыта хозяйствования в условиях рынка. Экономика ряда регионов обременена результатами десятилетий неэффективного управления и в значительной степени криминализована. Большинство субъектов Федерации практически полностью зависят от трансфертов из федерального бюджета.

Выше говорилось о диспропорции в развитии субъектов РФ. Законодательная схема, установившая в 1999 г. принципы и порядок разграничения доходных и расходных полномочий между уровнями публичной власти, а также порядок их ресурсного обеспечения, со всеми последующими изменениями оказалась несовершенной. На субъекты Федерации и муниципальные образования, не располагающие достаточными ресурсами для нормального осуществления полномочий в социальной сфере, возлагается ответственность за их реализацию. Расходные обязательства не соответствуют доходным полномочиям, и по сути сохраняются нефинансируемые мандаты (поручения). Доходы регионов изымаются в федеральный бюджет, чтобы потом возвратиться к ним в качестве трансфертов, а, как известно, устойчиво высокая доля субвенций в региональном бюджете ведет к иждивенчеству.

В разряд упомянутых выше добровольных полномочий попали многие обязательные по своей сути полномочия социального порядка. Таким образом, регионы и муниципалитеты частично освобождены от социальных обязательств перед населением, но эти обязательства являются сегодня факультативными и для федерального центра. Это способствует нарушению социального баланса в отношениях государства и общества, поскольку государство снимает с себя ответственность за реализацию многих социальных полномочий. Правда, добровольно-принудительные полномочия не позволяют резко снизить уровень социальной поддержки граждан, но они не способствуют и социальному развитию.

Несовершенство нормативно-правовой регламентации существующей схемы разграничения компетенции проявляется и в чрезмерном видовом разнообразии полномочий. Наряду с конституционно признанными полномочиями в сфере ведения Федерации, совместного ведения Федерации и ее субъектов, ведения субъектов Федерации или муниципалитетов выделяются также собственные, делегированные, добровольные, добровольно-принудительные, административные и опережающие полномочия субъектов РФ, добровольные полномочия муниципалитетов и др.

Федеральные законодательные акты, принятые в связи с совершенствованием разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами, зачастую грешат недостаточной четкостью формулировок, что не позволяет однозначно установить природу полномочий (регулятивная, исполнительная, контрольная, финансовая) и определить уровень власти, ответственный за их осуществление. Для них характерна также размытость границ финансовой ответственности центра, регионов и муниципалитетов, отсутствие четкой финансовой ранжированности большинства полномочий. В отраслевых федеральных законах лишь незначительное число полномочий четко отнесено к собственным (финансируемым за счет средств бюджета субъекта Федерации) либо к делегированным полномочиям субъектов Федерации (финансируемым за счет субвенций из федерального бюджета).

Разрешение существующих проблем многие видят в наделении субъектов Федерации дополнительными полномочиями, однако такая постановка вопроса вряд ли актуальна. В перечень полномочий субъектов РФ сегодня входят 68 собственных, более 900 условно-делегированных, а также значительное число добровольных и добровольно-принудительных полномочий. При наличии желания и соответствующих ресурсов субъекты Федерации могут в настоящее время осуществлять любые полномочия в социальной сфере, однако регионы больше полагаются на федеральные трансферты, а не на собственные силы.

Перераспределение полномочий между Федерацией и ее субъектами должно осуществляться, на наш взгляд, по ряду направлений. Прежде всего регионы должны быть обеспечены ресурсами, необходимыми и достаточными для осуществления возложенных на них обязательств перед населением, в соответствии с нормативами, предусмотренными Социальным кодексом, который целесообразно разработать и принять в форме Федерального закона "О минимальных социальных стандартах в Российской Федерации".

Назрела необходимость пересмотра способов законодательной регламентации сферы распределения полномочий. Наделение субъектов Федерации соответствующими полномочиями в основном должно носить императивный характер. Все законодательные акты, в той или иной мере затрагивающие полномочия субъектов Федерации и муниципалитетов, должны составляться по единой схеме. В отраслевых законах каждое полномочие должно быть идентифицировано либо как собственное полномочие субъекта Федерации с указанием на соответствующий подпункт п. 2 ст. 26-3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, либо как делегированное полномочие со ссылкой на федеральный бюджет как на источник финансирования. Требуется более четко уточнить природу других существующих разновидностей полномочий субъектов Федерации. В частности, у регионов могут сохраняться добровольные полномочия, однако они должны осуществляться за рамками сферы действия установленных социальных стандартов.

Зарубежная практика также свидетельствует о наличии многочисленных противоречий в сфере разграничения полномочий между федерацией и ее субъектами. К числу основных проблем российских и зарубежные исследователи³⁸ относят: наличие так называемого нефинансируемого мандата федерального центра, а также мандата Евросоюза в европейских федерациях; повышение социального бремени субъектов федерации, осуществляющих в среднем от 50 до 100 государственных функций без должного финансового обеспечения со стороны федерации; ущемление прав местного самоуправления, вынуждаемого органами власти субъектов федерации сокращать социальные расходы; “битва за налоги и субсидии” на всех уровнях власти в связи с недостаточностью собственной налоговой базы регионов (даже относительно благополучные субъекты федерации обеспечивают свои потребности только на 50%); манипулирование федеральными органами власти при предоставлении грантов (субсидий), являющихся основным методом выравнива-

ния доходов субъектов федерации³⁹; межбюджетный “перекос” в сторону перераспределения средств субъектов федерации, стимулирующий лоббирование на федеральном уровне⁴⁰.

В результате прослеживается тенденция расширения федеральной компетенции (при определенных условиях федеральный законодатель имеет на это право), а децентрализация проявляется лишь в рамках осуществления полномочий, переданных субъектам федерации. В ряде федераций (Австрия, Германия, Швейцария) реализация полномочий по предметам федерального ведения возлагается на органы исполнительной власти регионов⁴¹. Для координации в качестве постоянных органов создаются конференции руководителей органов исполнительной власти различного уровня⁴². Это несколько ослабляет, но не снимает остроту проблем.

Как и в России, в зарубежных федерациях центр и регионы не стремятся возложить на себя дополнительное бремя в социальной сфере, однако в наиболее развитых из них идет борьба за финансовое обеспечение этих полномочий. Концентрация полномочий у федерации может способствовать оставанию регионов в социально-экономической сфере и раздуванию федеральных органов управления, занимающихся неэффективным хозяйствованием в регионах. Для противодействия этому во многих зарубежных федерациях вводится принцип субсидиарности, предписывающий осуществление полномочий на том уровне власти, где возможно обеспечить их максимальную эффективность и прозрачность для граждан; используется стратегия справедливого и разумного выравнивания доходов субъектов федерации; признается неразрывное единство нормативно-правового регулирования и финансового обеспечения конкретных полномочий; осуществляется отказ от “делимости” налогов и замена генеральных субсидий (дотаций) целевыми (субвенциями). Эти меры дают определенные результаты, однако провести их в жизнь в полной мере удастся не всегда.

³⁹ В Германии доходная база земель не может быть ниже 90% от средней нормы, вследствие чего часть доходов не всегда справедливо изымается у шести регионов-доноров в пользу 10 отстающих в развитии регионов-клиентов.

⁴⁰ См. подробнее: *Иванов И.* Указ. соч.

⁴¹ *Фляйнер Т.* Швейцария: субсидиарность и разнообразие // В кн.: *Федерализм: российское и швейцарское измерения*. М., 2001. С. 24; *Боте М.* Федерация и демократия на форуме юристов // *Гос. и право*. 1992. № 4. С. 142 – 143; *Пернталер П.* Указ. соч.

⁴² В Австрии вследствие реализации данной модели произошли усиление централизации и ослабление автономии земель, ландтаги утратили способность контролировать главу земельного правительства, подчиненного в большей степени федеральным органам власти, земельное законодательство дегенерировало вследствие федеральной законодательной интервенции (см.: *Пернталер П.* Указ. соч.).

³⁸ См., например: *Иванов И.* Европа регионов // *Мировая экономика и международные отношения*. 1997. № 9. С. 10–14; *Остром В.* Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. М., 1993. С. 136–150; *Пернталер П.* Проблемы федеративных отношений в Австрии // *Гос. и право*. 1994. № 3. С. 120–125. Так, например, в Швейцарии акцентируется внимание на проблеме наслонений между федеральными и кантональными полномочиями и увеличении федерального регулирования в сферах, конституционно зарезервированных за кантонами (см. подробнее: *Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 189).