

Е.С. Аничкин

**Внутрифедеративные противоречия
в России и их отражение
в конституционном законодательстве**

Атрибутом любого федеративного государства является наличие двух уровней государственной власти: федеральной и субъектов федерации. Политические и экономические устремления «совокупного» государства и его составных частей могут быть совпадающими и противоположными. Противоположность устремлений двух уровней государственной власти порождает противоречие между ними. Противоречие можно определить как объективное, всеобщее, специфически выраженное, характеризующее сущность явлений отношение противоположностей, которое составляет внутренний источник всякого развития [1, с. 391–392]. В определенной мере внутригосударственное противоречие между двумя уровнями власти есть неотъемлемое свойство любой федерации. Однако при всем постоянстве противоречий как явления в разных федеративных государствах и в разные периоды их развития степень интенсивности и формы противоречий могут существенно различаться. Противоречия проявляются в различных общественных отношениях, складывающихся между федеральным центром и субъектами федерации. Эти отношения регулируются нормами права, главным образом конституционного. Существующие в федерации противоречия влияют на конституционное право, в том числе способствуют разработке и закреплению правовых способов их преодоления. Основным регулирующим началом конституционного права как отрасли права является конституционное законодательство. Следовательно, конституционное законодательство объективно отражает сложившиеся внутрифедеративные противоречия.

В связи с этим заслуживает внимания исследование проблемы влияния внутрифедеративных противоречий на федеральное конституционное законодательство и конституционное (уставное) законодательство субъектов Российской Федерации. Несмотря на то, что основным видом внутрифедеративных противоречий в России является конфликтность между федеральным центром и субъектами Федерации, можно вести речь об иных видах внутрифедеративных противоречий. Представляется, что к ним относятся противоречия между отдельны-

ми субъектами РФ (точнее, их политическими элитами), а также противоречия в рамках отдельного субъекта РФ. Наиболее распространенной формой последнего вида противоречий выступает конфронтация высших органов законодательной и исполнительной власти субъекта Федерации [2, с. 141–143]. По своей сущности первые два вида противоречий являются внешними, а третий вид относится к внутренним. Внешние противоречия, прежде всего между Федерацией и ее субъектами, отражаются как в федеральном конституционном законодательстве, так и в конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ. Внутренние противоречия отражаются лишь в конституционном (уставном) законодательстве некоторых субъектов РФ. Рассмотрим каждый вид внутрифедеративных противоречий.

1. Известно, что ослабление центральной власти, отсутствие твердой и продуманной региональной политики в федеративном государстве способствуют усилению региональных элит, стремящихся противопоставить себя федеральному центру [3, с. 252]. Возникает противоречие между децентрализацией власти и необходимостью сохранения государственного единства и целостности, т.е. конкуренция центробежных и центростремительных тенденций. Складывающееся соотношение сил отражается в нормах конституционного законодательства. Оппозиционность федеральному центру со стороны властей конкретного субъекта Федерации обуславливает наличие в законодательстве этого субъекта норм, противоречащих нормам федерального конституционного законодательства. Обострение противоречий между федеральным центром и субъектом РФ способствует увеличению числа противоречий в рамках системы российского конституционного законодательства. Тем самым в системе конституционного законодательства усиливается такое негативное качество, как коллизийность. Степень коллизийности производна от количества норм конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ, пребывающих в противоречии с нормами федерального конституционного законодательства.

В свою очередь число норм, содержащих противоречия, зависит от количества субъектов РФ,

оппозиционных федеральному центру. Следовательно, можно вести речь о различии поведения субъектов РФ по отношению к федеральному центру. Так как противоречия между федеральным центром и отдельными субъектами РФ зачастую отличаются динамичностью и ситуативностью, то и степень коллизии отличается изменчивостью. Таким образом, противоречия между нормами федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства субъектов Федерации изменяют границу необходимого единства российского конституционного законодательства.

Конфронтация политических элит субъектов РФ по отношению к федеральному центру проявилась, в частности, в том, что под «нажимом» политических элит некоторых республик в составе РФ в их конституции были включены положения о государственном суверенитете; власти ряда субъектов РФ не разрешали федеральным органам назначать представителей федеральной власти для осуществления полномочий на территории субъекта Федерации; некоторые субъекты Федерации придерживались собранные на своей территории федеральные налоги и сборы; большинство субъектов РФ наделяло свои органы государственной власти отдельными полномочиями федеральных органов государственной власти, а некоторые из них (Татарстан, Чечня) даже провозгласили верховенство собственного законодательства по отношению к федеральному. Приведем лишь некоторые факты.

25 декабря 1998 г. президент Республики Адыгея издал указ «О приостановлении действия на территории Республики Адыгея приказа Министра финансов Российской Федерации от 19 августа 1998 г. «О территориальных контрольно-ревизионных органах Министерства финансов Российской Федерации на территории Республики Адыгея». Указ приостанавливал действие приказа министра финансов РФ в части, касающейся включения Республики Адыгея в сферу деятельности Контрольно-ревизионного управления Министерства финансов РФ (территориального органа, подчиняющегося федеральному органу исполнительной власти) в Краснодарском крае. В июле 1999 г. Государственный совет Татарстана выступил против участия жителей республики в российских воинских формированиях на территории Косова, хотя вопросы международных отношений, внешней политики и обороны отнесены к исключительному ведению Российской Федерации (п. «и», «ж» ст. 71 Конституции РФ) [4, с. 284–285]. Отдельные республики практически прекратили перечислять налоги в федеральный бюджет, настаивая на праве

аккумулировать в собственном бюджете все поступающие с территории региона налоговые и иные обязательные платежи. Так, Республика Саха (Якутия) в течение нескольких лет не полностью перечисляла в федеральный бюджет собранные на своей территории федеральные налоги и сборы, а в 1994 г. не перечислила в федеральный бюджет ничего [5, с. 258]. Ряд республик в составе РФ до недавнего времени самостоятельно формировали судебный корпус, назначали на должность прокурора республики (Калмыкия, Татарстан, Чечня), формировали таможенные органы (Тыва), несмотря на отнесение этих вопросов к ведению федеральных органов власти (ч. 2 ст. 128, ч. 3 ст. 129 Конституции РФ) [6, с. 63; 7, с. 2].

Латентное противостояние некоторых региональных элит федеральной элите просматривается в отдельных положениях учредительных актов ряда субъектов РФ, главным образом – республик в составе РФ. Например, с целью недопущения представителей федерального центра в органы государственной власти республики последние вводят в области пассивного избирательного права ценз оседлости и языковой ценз (ч. 1 ст. 91 Конституции Республики Татарстан; ст. 69 Конституции Республики Тыва). Ведение чеченскими сепаратистами вооруженной борьбы с федеральными войсками предопределило появление в ранее действовавшей Конституции Чеченской Республики норм, предусматривающих существование Вооруженных сил Чеченской Республики (ст. 56), их подчинение президенту республики (ст. 73), полномочия президента республики отдавать распоряжение о частичной или всеобщей мобилизации (п. 8 ст. 73) и о начале военных действий в случае нападения на Чеченскую Республику (п. 9 ст. 73) [8, с. 168, 174]. Сепаратистские устремления правящих кругов некоторых республик в составе РФ породили в свое время их конституционные нормы о «государственном суверенитете» (например, республики Башкортостан, Дагестан, Татарстан). Логическим следствием принципа суверенитета республики явились также противоречащие федеральной Конституции положения о принадлежности республике верховной власти на своей территории; о народе республики как носителе суверенитета и единственном источнике власти; о верховенстве, высшей юридической силе конституции республики и ее законов; о праве республики приостанавливать действие правовых актов РФ на своей территории; о договорном характере статуса республики как субъекта РФ; о статусе республики как субъекта международного права. На-

пример, вопреки п. «к» ст. 71 Конституции РФ, предусматривающей нахождение в ведении Российской Федерации внешней политики и международных отношений, прежняя редакция Конституции Республики Башкортостан (п. 3 ст. 79) относилась к ведению Государственного собрания Республики Башкортостан определение совместно с президентом Республики Башкортостан ее внутренней и внешней политики.

Однако в настоящее время число законодательных противоречий существенно снизилось. Во многом это стало возможным благодаря энергичным действиям Президента РФ, Министерства юстиции РФ и Генеральной прокуратуры РФ, направленным на формирование в России единого конституционно-правового пространства. В связи с этим противоречивость конституционного (уставного) законодательства субъектов Федерации заметно ослабла.

Противоправное поведение субъектов РФ по отношению к федеральному центру обусловило ответные меры по ослаблению региональных элит со стороны федеральных органов государственной власти. К таким мерам, главным образом, относятся следующие: 1) появление в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. положений об ответственности должностных лиц органов исполнительной власти субъекта РФ (ст. 29.1) и досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ (ст. 9) [9, ст. 3205; 10, ст. 3205]; 2) создание федеральных округов, преследующее цель укрепления вертикали исполнительной власти в России [11, ст. 2112]; 3) заключение между Российской Федерацией и ее субъектами под давлением федеральной власти договоров о прекращении действия принятых несколько лет назад двусторонних договоров о разграничении предметов ведения и полномочий (например, Амурская область, Республика Бурятия, Краснодарский край, Санкт-Петербург) [12]; 4) активизация мер по устранению в конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ норм, противоречащих Конституции РФ и федеральным законам, что свидетельствует о стремлении федерального центра к унификации конституционного законодательства РФ. Кроме того, федеральный законодатель, предвидя вероятность возникновения противоречий с субъектами Федерации или отражая их существование, создает нормы права, призванные разрешать такие противоречия. Причем эти нормы закреплены даже в Консти-

туции РФ, что подчеркивает их особое значение. Например, согласно ч. 1 ст. 85 Конституции Президент РФ наделен правом использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов. Также в соответствии с ч. 2 ст. 85 Конституции РФ Президент России вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом. Как видим, с формально-юридической точки зрения политика «совокупного» государства по отношению к субъектам Федерации является одинаковой, в то время как политика субъектов РФ по отношению к федеральному центру одинаковостью не отличается.

Таким образом, существующие противоречия между федеральным центром и субъектами Федерации находят отражение в конституционном законодательстве и обуславливают его коллизийность, что в свою очередь подрывает принцип единства конституционного законодательства. Более того, наличие в законодательстве субъекта РФ противоречивых положений обособляет законодательство этого субъекта Федерации и отличает его от законодательства тех субъектов, которые не допускают противоречий федеральному законодательству. Рассматриваемые противоречия находятся в постоянной динамике, что предопределяет их изменчивость. Так, в настоящее время конфронтация двух уровней власти существенно ослабла, что благоприятно отразилось на действующем законодательстве.

2. Противоречия между субъектами РФ имеют несколько проявлений. Во-первых, это конфликтность взаимоотношений органов государственной власти некоторых краев (областей) и входящих в их состав автономных округов, что просматривается в нормах их уставов. Так, в первоначальной редакции Устав Ямало-Ненецкого автономного округа не закреплял факт своего вхождения в состав Тюменской области (ч. 3 ст. 77), а устав последней в одностороннем порядке распространял юрисдикцию областных органов государственной власти на территорию автономного округа и определял пределы его полномочий (ст. 2). Неоднократно население Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов бойкотировало участие в выборах органов власти Тюменской области. Например, в декабре 1996 г. губернатор Тюменской области был из-

бран лишь голосами избирателей самой области. Такой результат был порожден несогласованностью норм уставов области и входящих в нее округов. Так, Устав Тюменской области (ч. 2 ст. 27, ч. 3 ст. 37) обязывал население автономных округов участвовать в выборах областной думы и губернатора области, в то время как Устав Ханты-Мансийского автономного округа (ст. 28) лишь допускал такое участие в соответствии с законом округа [13, с. 52]. В настоящее время указанные противоречия устранены.

Во-вторых, это текущие экономические и политические конфликты, возникающие вне рамок «сложносоставного» субъекта Федерации. Например, следствием военно-политического конфликта 1992 г. между республиками Ингушетия и Северная Осетия (Алания) стало появление в нормах Конституции Республики Ингушетия от 27 февраля 1994 г., закрепляющих основы конституционного строя республики (ст. 11), положений о необходимости возвращения политическими средствами незаконно отторгнутой у Республики Ингушетия территории. Обострению межрегиональных противоречий способствует экономическая самоизоляция отдельных субъектов Федерации, как правило, обладающих богатыми природными ресурсами и успешно развивающихся (Башкортостан, Саха (Якутия), Ханты-Мансийский автономный округ). Она проявляется в воспрепятствовании вывозу за пределы своей территории товаров и сырья либо ввозу на свою территорию некоторых видов товаров, административном установлении собственных тарифов на продукцию (например, на энергоносители), введении на административных границах таможенного режима [14, с. 5–6]. Подобные акции не только противоречат Конституции РФ, но и усиливают конфликтность на региональном уровне.

В-третьих, это конфронтация между республиками и иными субъектами РФ. Ее причиной является формальное неравноправие субъектов РФ, в связи с чем известны попытки «уравнивания в правах» с республиками со стороны отдельных «нереспубликанских» субъектов РФ. Наиболее активные попытки были предприняты в начале 90-х гг. XX в. Так, в марте 1992 г. в Туле произошло самопровозглашение «республики» на базе бывшей административно-территориальной единицы, приняты конституирующие республику акты, которые впоследствии были отменены. Чуть позднее провозгласили Уральскую Республику, Конституция которой была принята Свердловским областным советом народных депутатов 27 октября 1993 г. Сегодня острота такого рода противоречий заметно сни-

зилась. Но и в настоящее время ряд «нереспубликанских» субъектов РФ (например Москва, Свердловская область) именуют свои высшие органы исполнительной власти по аналогии с республиками «правительствами».

3. Противоречия внутри отдельного субъекта в конституционно-правовом плане проявляются, главным образом, в конфликте высших органов законодательной и исполнительной власти субъекта Федерации. Результат «противоборства» и соотношение сил высших органов, представляющих ту или другую ветвь власти, порождают субъекты РФ с «сильным» главой исполнительной власти или, напротив, с сильным законодательным органом. Это просматривается прежде всего в нормах, устанавливающих объем полномочий органа и основания для прекращения его деятельности. Например, согласно Конституции Республики Бурятия президент республики является главой республики и главой исполнительной власти (председателем правительства) (ч. 1 ст. 69), в то время как Республика Саха (Якутия) отличается наличием «сильного» парламента. Об этом свидетельствуют, в частности, нормы Конституции Республики Саха (Якутия) о том, что Государственное собрание (Ил Тумэн) республики является высшим контрольным органом (ст. 51); к его ведению отнесено принятие отставки и отрешение от должности президента Республики Саха (Якутия) (ст. 58); у президента отсутствует право роспуска и приостановления деятельности палат Государственного собрания (ст. 71) [15, с. 87, 230, 232, 237]. Баланс сил органов государственной власти конкретного субъекта РФ, отраженный в нормах его конституционного (уставного) законодательства, порождает отличие законодательства одного субъекта от законодательства другого. Следовательно, рассматриваемый вид противоречий есть фактор разнообразия конституционного (уставного) законодательства на региональном уровне.

На основе вышеизложенного можно сделать некоторые выводы. Во-первых, складывающиеся внутрифедеративные противоречия можно подразделить на три вида: между федеральным центром и субъектами Федерации, между отдельными субъектами РФ и в рамках конкретного субъекта РФ. Во-вторых, внутрифедеративные противоречия находят отражение в нормах федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ. В-третьих, отраженные в конституционном законодательстве противоречия обуславливают его коллизионность, которая подрывает принцип единства российского конституционного законодательства.

Литература

1. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. М., 1986.
2. Аничкин Е.С. Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации: причины, типология случаев и пределы неоднородности. Барнаул, 2003.
3. Ашин Г.К. Региональные элиты России // Правоведение. 1999. №1.
4. Тихомиров Ю.А. Коллизионное право. М., 2000.
5. Шеин О.В. Развитие разрыва потенциала регионов: «Круглый стол»: Политика и право: региональный аспект // Правоведение. 1999. №1.
6. Некрасов С.И. Конституционные основы статуса субъектов Российской Федерации (проблемы равноправия и равенства) // ЖРП. 1997. №9.
7. Шипилов В. Законотворчество на местах не должно противоречить федеральным законам // Законность. 1995. №7.
8. Конституции республик в составе Российской Федерации. М., 2000. Вып. 3.
9. Российская газета. 1999. 19 окт.
10. Собрание законодательства РФ. 2000. №31.
11. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. // Собрание законодательства РФ. 2000. №20.
12. Российская газета. 2002. 7 февр., 16 марта, 8 мая.
13. Иванов В.В. Договор в избирательном праве «сложносоставных» субъектов Российской Федерации // Правоведение. 2000. №1.
14. Алехнович С.О. К проблеме анализа угроз региональной безопасности Российской Федерации // Современное право. 2003. №5.
15. Конституции республик в составе Российской Федерации: Сборник докладов / Под ред. Н.А. Михалевой. М., 1995.