

## FEDERALIZMAS: PROBLEMOS, PRIEŠTARAVIMAI IR KAITOS PERSPEKTYVOS

A.Sokolov \*

Rusijos Federacijos VRM Kaliningrado teisės instituto Valstybinės teisės katedra  
Maskvos prospektas 8, Kaliningradas, Rusija 236006  
Telefonas 8 (0112) 46 19 74  
Elektroninis paštas postmaster@ptskl.baltnet.ru

J. Gubin \*\*

Rusijos Federacijos VRM Kaliningrado teisės instituto Valstybinės teisės katedra  
Maskvos prospektas 8, Kaliningradas, Rusija 236006  
Telefonas 8 (0112) 46 19 74  
Elektroninis paštas postmaster@ptskl.baltnet.ru

Pateikta 2006 m. rugsėjo 6 d., parengta spausdinti 2006 m. lapkričio 22 d.

**Santrauka.** Straipsnyje siekiama ištirti ir įvertinti Rusijos Federacijoje diskutuojamus teorijoje ir įtvirtinamus teisinėje praktikoje federalizmo modelius.

*Pirmoji problema* – teorinis diskursas, ar Rusijos Federacija keičia savo federacinę esmę. Rusijos federalizmo modelio paieškoje federalizmo klausimu susiformavo dvi ryškios priešpriešų kryptys. 1992 m. priėmus Federacinę sutartį, pasirodė teoriniai teiginiai, kad jos įgyvendinimas iš esmės keičia Rusijos Federacijos teisinę prigimtį. Toks požiūris yra veikiamas tam tikrų istorinių aplinkybių ir siejamas su valdžios kompetencijos ribų tarp centrinės Rusijos Federacijos valdžios institucijų ir šių institucijų žemesnio lygio subjektų nustatymu. 1997 m. viduryje buvo išleistas dviejų tomų rinkinys, kuriame paskelbtos visos sutartys ir susitarimai tarp Federacijos ir jos subjektų. Iš viso minėtame rinkinyje buvo paskelbtos 24 sutartys ir nurodytų sutarčių publikuoti 160 susitarimai. Tokių sutarčių ir susitarimų skaičius iš metų į metus augo ir sukėlė teisinių ir su jomis susijusių socialinių, politinių, ekonominių kolizijų visumą tarp Rusijos Federacijos Konstitucijos ir jos federacinių subjektų.

*Antroji problema* – iš Rusijos Federacijos federacinės sutarties įgyvendinimo praktikos kylančios funkcijos ir disfunkcijos. Dėl įgyvendinimo požiūrių įvairovės į Rusijos Federaciją kaip į „sutarčinę“ federacijos subjektai savo santykius su centru linkę daugiau kurti „sutarčių konstituciniu pagrindu“. Tokią įgyvendinimo situaciją lemia skirtingi požiūriai į Rusijos Federacijos Konstituciją ir į Federacinę sutartį. Pirmasis reiškia pagrindinės „sutarčinės federacijos“ idėjos fetišizavimą. Sutartis yra svarbiausia, o tai reiškia, kad ji svarbesnė už Konstituciją. Antrasis požiūris akceptuoja pagrindinių teisinių norminių aktų lygybę. Konstitucija ir sutartis laikomi to paties teisinio lygio teisės aktais. Autorių nuomone, būtina remtis Rusijos Federacijos 1993 m. Konstitucijos nuostatomis. Kilus prieštaravimui tarp Konstitucijos ir Federacinės sutarties – Sutarties dėl kompetencijos ir įgaliojimų tarp Rusijos Federacijos valstybinės valdžios institucijų ir visų kitų Rusijos Federacijos subjektų valstybinės valdžios institucijų – galioja Rusijos Federacijos Konstitucijos nuostatos.

*Trečioji problema* – Rusijos federalizmo kaitos nuostatos ir įstatymų leidybos kolizijos. Šiuo požiūriu galima atkreipti dėmesį į kilusį prieštaravimą tarp Rusijos Federacijos įstatymų ir Federacijos subjektų įstatymų leidybos antifederacinio vaidmens, pernelyg permainingą spartų tiek Rusijos Federacijos, tiek jos subjektų teisėkūros augimą, kuris, išsiskirdamas nesistemiškai reguliavimo pobūdžiu, dažnai sukelia ir daugelį neigiamų veiksnių, į menką galiojančių įstatymų kokybę.

Tarp neigiamų ir socialiai pavojingų Rusijai veiksnių yra tai, kad jos regionai stratifikuojančiu požiūriu yra tarsi skirtingose istorinėse epochose. Respublikų prezidentai ir regionų gubernatoriai, kurių sąmonė liko tarybinė, partinės administracinės komandinės hierarchijos likvidavimą suvokė kaip visišką veiksmų laisvę, kaip visko leistinumą. Be to, daugumos jų, net pačių pažangiausių, elgesį lemiančiu veiksniu tapo „TSKP sričių komitetų pirmųjų sekretorių“ logika. Tuo galima paaiškinti su federaci-

\* Rusijos Federacijos VRM Kaliningrado teisės instituto Valstybinės teisės katedros profesorius, Rusijos gamtos mokslų akademijos tikrasis narys.

\*\* Kaliningrado apskrities Baltijsko apygardos deputatų tarybos Nuolatinės įstatymų leidybos, teisėtvarkos komisijos pirmininkas, Rusijos Federacijos VRM Kaliningrado teisės instituto doktorantas.

jos teisėkūra nesuderintų teisės norminių aktų rengimą ir priėmimą; kliūčių sudarymą prekių, paslaugų, kapitalo judėjimui; nekontroliuojamą biudžetinių lėšų „isisavinimą“; siekį viską (net ir privatų sektorių) valdyti komandiniu būdu, įsikišant, dažnai savanaudiškai, į ekonomikos subjektų veiklą; atviras politines spekuliacijas, kurių viena iš populiariausių – linkčiojimas į Maskvos pusę, kuri neva kalta dėl visų kylančių sunkumų. Didžiausią pavojų kelia savanaudiškas siekimas tariamai atsiskirti nuo kitų – teisinis separatizmas. Tokios kokybės teisinis separatizmas suprantamas kaip tam tikra Rusijos Federacijos teisinės sistemos dezorganizacinė fazė, kuriai būdingas atviras regionų priešinimasis vyraujančioms Rusijos Federacijoje politinėms, teisinėms ar kitoms pažiūroms, siekiančioms kurti vieną teisinę erdvę; jų bekompromisus chaotiškas, neatsižvelgiant į realias socialines ekonomines ir kitas aplinkybes, visiško valstybių teisinio atsiskyrimo siekis.

**Pagrindinės sąvokos:** Rusijos federalizmo modeliai, sutartinė federacija, teisinis separatizmas Rusijos Federacijoje.

## IVADAS

**Probleminė situacija.** 1992 m. Rusijos Federacijai priėmus Federacinę sutartį, pasigirdo teorinių teiginių, pernelyg pervertinančių šio dokumento svarbą. Be to, jo įgyvendinimas iš esmės keitė Rusijos Federacijos teisinę prigimtį. Kai kurie mokslininkai pradėjo teigti, kad Rusijos Federacija keičia savo esmę ir tampa naujo tipo „sutartine federacija“.

Taigi, pasirašius Federacinę sutartį, daugelis ja remiantis sudarytų konkrečių sutarčių tarp Rusijos Federacijos ir jos subjektų sudarė sąlygas visapusiškiau plėtoti federacinius santykius. Šios sutartys ir jomis grįsti konkretūs susitarimai buvo sudaromi nustatant valdžios kompetencijos ribas tarp centrinės Rusijos Federacijos valdžios institucijų ir šių institucijų žemesnio lygio subjektų. Tačiau vieni politikai ir mokslininkai Federacinę sutartį vertino kaip teigiamą, gają ir perspektyvią, išvėlgę joje ryšių tarp centro ir Rusijos Federacijos subjektų demokratizavimo apraiškų, kiti vertino kaip tam tikrą kompromisą, centralizavimo tendencijų įveikimo priemonę, galinčią griauti Federaciją, tretį – kaip federacinės valstybės griūties pradžią, perėjimą prie konfederacijos sąrangos.

*Pagrindinės straipsnio problemos yra* Federacinės sutarties vieta Rusijos Federacijos teisės ir teisinėje sistemoje, jos santykis su Rusijos Federacijos Konstitucija, Federacinės sutarties įgyvendinimo praktika, šios praktikos disfunkcinės apraiškos.

**Tiriamasis straipsnio objektas** – Rusijos Federacijos federalizmo modelių teorija ir praktika.

**Straipsnio tikslas** – iširti Rusijos Federacijos federalizmo nuostatas priėmus Federacinę sutartį.

**Straipsnio uždaviniai:** 1) pristatyti Rusijos Federacijos federalizmo modelių kilmės ir sampratos diskurso esmę; 2) atskleisti Rusijos Federacijos federacinės sutarties funkcijas ir disfunkcijas; 3) parodyti Rusijos federalizmo kaitos nuostatų „svyravimų“ ir įstatymų leidybos kolizijų santyki, teisinius, politinius šių kolizijų padarinius taikant „sutartinės federacijos“ modelius.

**Straipsnio hipotezė** – „sutartinės federacijos“ modelių taikymas ignoruojant Rusijos Federacijos Konstitucijos nuostatas, realius socialinius ekonominius ir kitokius istoriškai susiklosčiusius santykius gali lemti, net nepasiekus valstybių konfederacinio lygio, teisinę, ekonominę, socialinę politinę Rusijos federacinės valstybės griūtį, sukelti socialinį teisinį chaosą.

**Straipsnyje taikyti informacijos rinkimo ir analizės metodai:**

1. *Dokumentų analizės metodas* taikytas siekiant gauti informacijos, kokybiškai tiriant įvairių institucijų veiklą, susijusią su Rusijos federalizmo modelių taikymu (protokolai, pranešimai, aiškinamieji raštai, deklaracijos, rengtų teisės norminių aktų projektai ir aktualios redakcijos, rezoliucijos ir kt.).

2. *Taikant deskriptyvinį metodą* apžvelgta Rusijos federalizmo doktrinos kilmė ir samprata.

3. *Analitiniu kritiniu metodu* buvo vertinami egzistuojančios federalizmo sistemos trūkumai.

4. *Lyginamuoju metodu* siekta įvertinti Rusijos federalizmo akceptuotinus modelius.

5. *Sisteminės analizės metodas* taikytas atskleidžiant Rusijos federalizmo modelių atsiradimo priežastis bei vertinant egzistuojančios federalizmo sistemos trūkumus ir privalumus.

6. *Profesinės patirties apibendrinimo metodas.* Straipsnio autoriai turi didelę praktinės ir mokslinės veiklos valstybės ir mokslo bei akademinėse institucijose patirtį.

## 1. TEORINIS DISKURSAS: AR RUSIJOS FEDERACIJA KEIČIA SAVO FEDERACINĘ ESMĘ?

Rusijos Federacijoje teorijos koncepciniu ir praktikos lygiu, t. y. Remiantis realiu gyvenimu, vyksta sudėtingas, įvairialypis viešasis diskursas federalizmo modernizavimo klausimais. Vis dėlto išryškėjo dvi priešpriešų federalizmo klausimu kryptys: konstitucinės ir sutarties (konstitucinio susitarimo) federalizmo nuostatos. 1992 m. priėmus Federacinę sutartį, pasigirdo teoriniai pradiniai teiginiai be įrodymų, kurių tikslas buvo pernelyg pervertinti šio dokumento svarbą ir įrodyti, kad jo įgyvendinimas iš esmės keičia Rusijos Federacijos teisinę prigimtį. Kai kurie mokslininkai mano, kad Rusijos Federacija pakeitė savo esmę ir tapo „sutartine federacija“. Toks požiūris veikiamas tam tikrų istorinių aplinkybių: Rusijos Konstitucija, Federacijos respublikų Konstitucijos, kitų Federacijos subjektų statutai, įvirtinę Rusijos Federacijos bendradarbiavimo pobūdį su jos subjektais, – visi šie aktai reikšmingi tuo, kad, 1992 m. pasirašius Federacinę sutartį, daugelis sutarčių pradėjo visapusiškiau plėtoti federacinius santykius. Šios sutartys (ir susitarimai) buvo sudaromos nustatant valdžios kompetencijos ribas tarp centrinės Rusijos Federacijos valdžios institucijų ir šių institucijų žemesnio lygio subjektų.

1997 metų viduryje buvo išleistas dviejų tomų rinkinys [1, p. 397–775], kuriame buvo skelbtos visos sutartys ir susitarimai tarp Federacijos ir jos subjektų. Iš viso šiame rinkinyje buvo paskelbtos 24 sutartys ir iš nurodytų sutarčių publikuoti 160 susitarimai. Be to, susitarimų septyniuose Federacijos subjektuose buvo daugiau kaip dešimt (Sverdlovsko ir Rostovo srityse – po 18, Sachoje (Jakutijoje) – 15, Tatarstane – 12 ir t. t.). Tačiau septyni Federacijos subjektai sudarė sutartis, nepasirašę nė vieno susitarimo.

Vėliau sutarčių ir susitarimų prie jų skaičius didėjo. 1998 m. balandį, remiantis Federacijos Tarybos Federalinio Susirinkimo duomenimis, sutarčių tarp Federacijos ir jos subjektų skaičius išaugo iki keturiasdešimties [2, p. 13]. Laikui bėgant jų dar padaugėjo.

Teisinėje literatūroje Rusijos Federacijos sutarčių sudarymo su jos subjektais praktika vertinama nevienareikšmiškai. Vieni politikai ir mokslininkai ją vertina kaip teigiamą, gają ir perspektyvią, išvelgia joje ryšių tarp centro ir Rusijos Federacijos subjektų demokratizavimo apraiškų, kiti vertina kaip tam tikrą kompromisą, centralizavimo tendencijų įveikimo priemonę, galinčią griauti Federaciją, treči – kaip valstybės griūties pradžią, perėjimą prie konfederacijos sąrangos. Tatarstano Valstybinės Tarybos atstovas V. Lichačiovas sutartinę subjektų su Rusijos Federacija tarpusavio santykių formą laikė federacinių santykių **novela**, t. y. Iš esmės keičiančią ankstesnių įstatymų nuostatas. Jo nuomone, ji gerina teisinę Rusijos valstybingumo kokybę, prisideda prie jos įtvirtinimo bei kartu atsižvelgia į atskirų subjektų ypatumus [3, p. 36]. Dar radikaliau ir atviriau savo nuomonę pareiškė Tatarstano Prezidento valstybės patarėjas R. Chakimovas. Jo požiūriu, Tatarstano deklaracijos dėl suvereniteto priėmimo priežastis „*buvo siekis savarankiškai pasirašyti sąjunginę sutartį, t. y. Ne kaip RTFSR delegavimo sudėtinė dalis, o kaip nauja sąjunginė respublika*“ [4, p. 23]. Teisės mokslų daktaras M. Stoliarovas pateisina sutartinių santykių tarp centro ir Rusijos Federacijos subjektų instituto kaitą, išvelgdamas jame „*svarbų federacijos fenomeną*“ [5, p. 3]. Galima dar toliau tęsti daugelio politikų ir teisininkų mokslininkų nuomones, kurios „*iškelia ant pjedestalo*“ „*sutartinį federalizmą*“. Dėl to, manome, reikia konkrečiau iširti šį „*fenomeną*“, nes apie jį telkiasi daugelio Rusijos Federacijos subjektų teisinė politika.

Tiriant anksčiau minėtas sutartis ir susitarimus, reikia pasakyti, jog tam tikru lygiu tuo metu jos padėjo stiprinti valstybinę Rusijos Federacijos vienovę. Tačiau negalima nepastebėti kai kurių labai neigiamų šių sutarčių aspektų. Apibūdinant šiuos neigiamus dalykus, paskutinio Sutarčių ir susitarimų rinkinio straipsnio autorius, Valstybinės Dūmos deputatas, politologijos daktaras V. Lysenko, mūsų nuomone, teisingai atkreipė dėmesį, kad panašios sutartys „*faktiškai įteisina sutartinę teisę (paryškinta autorių), kuriai sutarties šalys teikia pirmumą prieš federacinę įstatymų leidybą, o kartais ir prieš Konstituciją*“ [6, p. 744].

Manome, kad šiuo aspektu yra teisūs teisės mokslų daktaras profesorius V. Baranovas, Rusijos Federacijos nusipelnęs mokslo veikėjas I. Lapšinas bei profesorius

D. Zlatopolskis, rašydami, jog **federacijos santykių reguliavimo sutartinių formų taikymo tendencijos griaua valstybinį Rusijos Federacijos suverenumą** [7, 9].

Ši sudėtingą klausimą buvo priversta spręsti ir Rusijos Federacijos Valstybės Taryba. Ji sudarė specialią darbo grupę, kuriai vadovavo Tatarstano Prezidentas M. Šaimijevas. Grupė parengė savitą federalizmo koncepciją, kuriai prigijo „sutartinio federalizmo“ kategorija [8, p. 347–348]. Oficialias išvadas pateikė Valstybinės Dūmos ir Federacijos Tarybos komitetai, visos federalinės apskritys, institutai, Rusijos Federacijos vykdomosios valdžios subjektų vadovai. Gana aiškų ir viena-reikšmių įvertinimą pateikė ir Čuvašijos Respublikos Prezidentas N. Fiodorovas [9]. „*Sutartinis federalizmas, – sakė jis, – kuri deklaruoja ši darbo grupė, – Rusijai yra ne tik pernelyg „padrikas federalizmas“. Be kitų neigiamų padarinių valstybingumui, įskaitant konstituciškai įtvirtintą teisę apsispręsti, pavojinga, viena vertus, kad tai bus visų lygių „pareigūnų demokratija“, kita vertus, – vyraujantis visų kitų piliečių beteisiškumas.*“

Kartu N. Fiodorovas neslepia būgštavimų dėl galimos „*centralizuotos federacijos*“, vien jau todėl, kad jai būdingi ydingi centro autokratijos ir greitai paklūstančios „*priklausomos autokratijos*“ regionuose hierarchinio atsidaivimo santykiai.

Taigi sutartinio federalizmo klausimų sprendimas lieka tolesnių diskusijų dalykas.

Vis dėlto, mūsų nuomone, teoriniu koncepciniu požiūriu Rusijos regionų lygio politikų ir kai kurių mokslininkų postulatą dėl „*sutartinės federacijos*“ Rusijoje yra nepagrįstas tinkamais motyvais ir neatremia rimtos kritikos. Sutartiniai santykiai būdingi ne vien federacijai, o ir tarptautiniams teisiniams santykiams, iš dalies ir konfederacijai. Antra vertus, **Rusijos Federacijos susidarymo istorinė ypatybė apibūdinama tuo, kad respublikos nėra jos steigėjos, atvirkščiai, Rusijos Federacija ikūrė Tatarstaną, Baškortostaną, taip pat kitas jos sudėtyje nacionalinio valstybingumo formas.** Be to, sutartinė federacinė teisė nustato kai kurių Rusijos Federacijos subjektų privilegijuotą padėtį, legitimuojančią nelygybę tarp Rusijos Federacijos subjektų, o tai kartu griaua Rusijos Federacijos pamatines vertybes.

Galima teigti, kad „sutartinės federacijos“ idėja gali būti apibūdinta kaip Rusijos valstybės griūties idėja: jeigu laikytumėmės nuostatų, kad federacinių santykių pagrindas yra sutartis, tai reiškia, kad viena iš sutarties šalių visada gali atsisakyti jos arba kitaip siekti panašaus griūties rezultato. Tačiau nė viena iš kelių valstybių, sudarančių federaciją konstitucijų, negali būti savavališkai, nesilaikant tam tikrų teisės norminių aktų, šių valstybių paneigta.

Autorių nuomone, verta atkreipti dėmesį į faktą, kad realioje legitimioje tikrovėje „*sutartinės federacijos*“ niekada nebuvo ir negalėjo būti. Pagrindinis teisinis federacijos dokumentas yra Rusijos Federacijos Konstitucija, o ne sutartis. Tai paliudija ir pasaulinė federacinių valstybių kūrimosi istorija, jos patirtis. Yra žinomos tik dvi šios taisyklės išimtys: 1922 m. priimta TSRS są-

junginė švietimo sutartis. Tačiau jau po metų, 1924 m. sausį, buvo parengta TSRS Konstitucija. Tas pats pasakytina ir apie Užkaukazės Federaciją: 1922 m. kovą pasirodė Sutartis dėl Federacinės sąjungos, o tų pačių metų gruodžio mėnesį buvo priimta Užkaukazės Federacijos Konstitucija.

## 2. RUSIJOS FEDERACIJOS FEDERACINĖS SUTARTIES FUNKCIJOS IR DISFUNKCIJOS

Kartais dėl požiūrių įvairovės į Rusijos Federaciją kaip į „sutartinę“ iškyla mintis apie tai, kad šios federacijos subjektai savo santykius su centru kuria „sutartiniu konstituciniu pagrindu“ [10, 24]. Tokiam vertinimui būdingi du aspektai. Pirmasis reiškia pagrindinės „sutartinės federacijos“ idėjos pakartojimą: sutartis yra svarbiausia, o tai reiškia, kad ji teisės sistemos hierarchijoje yra aukštesnė už Rusijos Federacijos Konstituciją. Apie šio teiginio teisinį nepagrįstumą jau kalbėjome. Kitas išsakomas požiūris toks: Rusijos Federacijos Konstitucija ir Federacinė sutartis teisės sistemoje yra to paties teisinio lygio teisės aktai, o tai yra visiškai nelegitimios ir nesugretinamos vertybės. Visiems žinoma ir tai, kad **pasaulinė federacinių valstybių kūrimosi praktika nepaneigiamai liudija, kad kiekvienas federacijos pamatinis aktas yra konstitucija**. Rusijos Federacijoje priimtos Federacinės sutarties, taip pat kitų sutarčių pagrindas yra jos Konstitucija. 1993 m. Rusijos Federacijos Konstitucijos antrojo skirsnio pirmajame straipsnyje (Baigiamosios ir pereinamosios nuostatos) įtvirtinta norma – principas dėl to, kad kilus kolizijai tarp Rusijos Federacijos Konstitucijos ir Federacinės sutarties – Sutarties dėl kompetencijos ir įgaliojimų tarp Rusijos Federacijos valstybinės valdžios institucijų ir visų kitų Rusijos Federacijos subjektų valstybinės valdžios institucijų – galioja Rusijos Federacijos Konstitucijos nuostatos.

Anksčiau minėtų federacinių sutarčių ir susitarimų tarp centro ir Rusijos Federacijos subjektų tyrimas liudija, kad šios sutartys ir susitarimai ne tiek pripažįsta atskirų subjektų ypatumus, kiek nesilaiko visuotinai pripažintų direktyvinių, griežtai saugomų normų nuostatų ir nustato subjektų teisinio statuso nelygybę, o tai gali daryti įtaką nesutarimams Rusijos Federacijos viduje [11, p. 116]. Tai, žinoma, lemia Rusijos valstybės teisinės sistemos kokybinio funkcionavimo stabilumą. Subjektai, pasirašę panašias sutartis, palyginus su kitais Federacijos subjektais, įgyja aukštesnį „pamaloninimo“ statusą, jiems suteikiamos mokesčių, biudžetinių priemonių gražinimo į subjektų biudžetą įvairios privilegijos ir lengvatos. Valstybinėje spaudoje šiuo požiūriu buvo pateikti duomenys apie „pamaloninimo“ statuso subjektus [12, p. 39–41]. Esant vidutinei federalinio biudžeto mokesčių pajamų daliai 32,5 proc., atskiriems subjektams ši dalis svyravo nuo 0 proc. Sachos Respublikoje (Jakutija), 4,6 proc. – Karelijos Respublikoje iki 47,8 proc. – Jaroslavlio apskrityje, daugiau kaip 45 proc. – Uljanovsko ir Samaros apskrityse ir t. t. Tuo pačiu metu įvairiomis finansinės pagalbos formomis į Rusijos Federacijos subjektų biudžetus iš federalinio biu-

džeto faktiškai grįždavo tam tikra dalis federacinių mokesčių, gautų iš jų teritorijos. Šalyje ši dalis 73,1 proc. Svyravo vidutiniškai nuo 14,2 proc. – Jaroslavlio apskrityje, 14,8 proc. Nižegorodsko apskrityje iki 4690,9 proc. – Dagestano Respublikoje, 2599,8 proc. – Altajaus Respublikoje. Taigi Rusijos Federacijoje yra gryniesi donorai – jiems užkraunama pagrindinė mokesčių našta. Tai turi disfunkcinį poveikį tiek donorams, tiek itin neturtingiems šalies regionams. Susiklosčiusi milžiniška gyventojų pajamų diferenciacija socialinės politikos požiūriu kelia įvairaus lygio socialines įtampas, pavojingas visuomenės stabilumui, veikia šalies vienybę, dešimteriopai ir dar labiau didina finansinį atotrūkį tarp klestinčių ir neturtingų šalies regionų, o tai didina socialinę stratifikaciją, taip pat skatina tam tikrų regionų egoistinį siekį labdaringai, dykaduoniškai gyventi iš svetimo darbo ir donorų nepasitenkinimą nepelnytai apribojant ir atimant galimybę kurti aukštesnį pragyvenimo lygį savuose regionuose.

## 3. RUSIJOS FEDERALIZMO KAITOS NUOSTATOS IR ĮSTATYMŲ LEIDYBOS KOLIZIJOS

Tam tikrą susirūpinimą Rusijos federalizmo kaita kelia konstitucinio ir Rusijos Federacijos subjektų įstatymų leidybos lyginamojo-teisinio tyrimo rezultatai.

Įstatymai turi išskirtinį, svarbų vaidmenį valstybės gyvenime: jie yra esminė valstybinio reguliavimo konstrukcija ir pasireiškia kaip sisteminis šalies teisės sistemos veiksnys. Šiuo aspektu būtina atkreipti dėmesį į:

- ❖ kylantį akivaizdų prieštaravimą tarp Rusijos Federacijos įstatymų ir Rusijos Federacijos subjektų įstatymų leidybos antifederacinio vaidmens;
- ❖ pernelyg spartų teisėkūros augimą tiek Rusijos Federacijoje, tiek jos subjektuose, kuris išsiskiria nesistemiškai reguliavimo pobūdžiu, dažnai sukelia daug neigiamų teisinių, ekonominių ir kitokių socialinių padarinių;
- ❖ į menką galiojančių įstatymų kokybę, jų taikymo disfunkcijas ir vėluojantį reagavimą tobulinti minėtus dalykus.

Panagrinėsime šias tezes detaliau.

Labai neigiamas ir socialiai pavojingas veiksnys tokiai didelei šaliai kaip Rusija yra tai, kad jos regionai istorinės socialinės stratifikacijos požiūriu yra tarsi skirtinguose istoriniuose amžiuose [13]. Tokia padėtis remiantis statistiniais, ekonominiais ir kitokiais tyrimais nustatyta 2000 metais. Respublikų prezidentai ir kitų regionų gubernatoriai, kurių sąmonė liko tarybinė, partinės administracinės komandinės hierarchijos reformacinę neigimą suvokė kaip visišką veiksmų laisvę, kaip visko nekontroliuojantį leistinumą. Be to, daugumos jų, net pačių pažangiausių, elgesį lemiančiu veiksmu tapo „TSKP sričių komitetų pirmųjų sekretorių“ logika. Susiformavo tik toks skirtumas, kad dabar ši logika niekaip nebuvo stabdoma centro. Tuo galima paaiškinti su Federacijos teisėkūra nesuderintų teisės norminių aktų rengimą ir priėmimą; kliūčių prekių, paslaugų, kapitalo ju-

dėjimui sudarymą; nekontroliuojamą biudžetinių lėšų įsisavinimą; siekį viską (net ir privatų sektorių) valdyti komandiniu būdu įsikišant, dažnai savanaudiškai, į ekonomikos subjektų veiklą; atviras politines spekuliacijas, kurių viena iš populiariausių – linksėjimai į Maskvos pusę, kuri neva kalta dėl visų išskylančių sunkumų.

Iš visos šios daugybės teisinės valstybės principų pažeidimų remiantis įstatymais didžiausią pavojų kelia siekimas atsiskirti nuo kitų – teisinis separatizmas [14]. Rusiškasis teisinis separatizmas suprantamas kaip tam tikra Rusijos Federacijos teisinės sistemos dezorganizavimo fazė, kuriai būdingas atviras regionų priešinimasis vyraujančioms Rusijos Federacijoje politinėms, teisinėms ar kitoms pažiūroms, siekiančioms kurti bendrą teisinės sistemos erdvę; jų bekompromisis chaotiškas noras, neatsižvelgiant į realias socialines ekonomines ir kitas aplinkybes, siekti visiško valstybių teisinio atskyrimo. Dažniausiai tai pasireiškia Rusijos Federacijos subjektų teisėkūros (taip pat ir konstitucinės) neatitikimu, prieštaravimu Rusijos Federacijos Konstitucijai ir federaciniams įstatymams, taip pat federacinių įstatymų, Rusijos Federacijos prezidento įsakų, teismų sprendimų, priimtų federaciniu lygiu, taip pat ir Rusijos Federacijos Konstitucinio Teismo nutarimų nevykdymu ir nesilaikymu.

Apibūdinamas šią padėtį, Rusijos Federacijos prezidentas V. Putinas pažymėjo: „*Daugelyje Konstitucijų, Federacijos subjektų nuostatuose mes galėjome rasti viską, kas tik įmanoma – ir tarptautinį teisinį subjektiškumą, ir vos ne nuosavas ginkluotąsias pajėgas. Nebuvo tik vieno – kad vienas ar kitas administracinis teritorinis vienetas yra Rusijos Federacijos subjektas*“ [15]. Šis Rusijos Federacijos prezidento V. Putino samprotavimas pasitvirtina pirmiausia tam tikrų 21 Rusijos Federacijos sudėtyje esančių respublikų Konstitucijų analize (žr. 1 lentelę).

1999 m. spalio 6 d. Federacinio įstatymo Nr. 184-F3 30 straipsnyje nustatytas dviejų kalendorinių metų, skaičiuojamų nuo įstatymo įsigaliojimo, pereinamasis laikotarpis Rusijos Federacijos subjektų teisėkūrai suderinti su šio įstatymo nuostatomis. Tačiau, be paties įstatymo, prireikė sukurti 7 federacines apygardas, taip pat įtemptos federacinės valstybinės valdžios institucijų ir paties Rusijos Federacijos prezidento V. Putino veiklos, kad Rusijos Federacijos subjektų konstitucijos ir įstatai būtų suderinti su Rusijos Federacijos Konstitucija ir federacine teisėkūra.

Po atitinkamo darbo Rusijos Federacijos sudėtyje esančių respublikų konstitucijose buvo įtvirtintos nuostatos, kad jos yra Rusijos Federacijos subjektai, kad Rusijos Federacijos Konstitucija ir federalinė teisėkūra turi teisinę galią prieš Federacijos subjektų teisėkūrą, ir kitos nuostatos, suderinančios Rusijos Federacijos subjektų konstitucijas su Rusijos Federacijos Konstitucija. Kita vertus, kai kurių respublikų konstitucijose buvo įtvirtintas terminas „*suverenitetas*“ (Čuvašija, Sacha (Jakutija) ir Tatarstanas). Tačiau tai buvo padaryta korektiškiau. Pavyzdžiui, Tatarstano Respublikos Konstitucijoje (1 str.) sakoma: „*Tatarstano Respublikos suverenitetas išreiškiamas visos valstybės valdžios (įstatymų lei-*

*džiamosios, vykdomosios ir teisminės) turėjimu už Rusijos Federacijos kompetencijos ribų pagal bendrus Rusijos Federacijos ir Tatarstano Respublikos valdymo dalykus ir yra neatimama kokybinė Tatarstano Respublikos būseną*“.

1 lentelė.

<i>Rusijos Federacijos sudėtyje esančių Respublikų konstitucijų charakteristika</i>	<i>Rusijos Federacijos sudėtyje esančių Respublikų pavadinimai</i>
Konstitucijos, įtvirtinančios savo valstybinio suvereniteto veikimą visoje Respublikos teritorijoje	Komi, Buriatija, Karelija, Sachos Respublika (Jakutija)
Konstitucijos, įtvirtinančios iš esmės konfederacinio tipo ryšį su Rusijos Federacija	Tatarstano Respublika (iš pradžių – 61 str. „ <i>suvereni valstybė, tarptautinės teisės subjektas</i> “), Baškortostano Respublika
Konstitucijos, kurių sudėtyje esama normų, nustatančių secesijos galimybę, t. y. teisę vienpusiškai išeiti iš Rusijos Federacijos sudėties	Tuvos Respublika, Dagestanas
Konstitucija, įtvirtinanti, kad Čečėnijos Respublika – suvereni demokratinė valstybė, sukurta čečėnų tautai įgyvendinant teisę į apsisprendimą ir turinti teisės viršenybę visoje savo teritorijoje	1992 m. kovo 12 d. Čečėnijos Respublikos Konstitucija (1 str.)
Konstitucijos, įtvirtinančios Respublikos teisėkūros viršenybę prieš federacinę teisėkūrą	Ingušija, Dagestanas, Sacha (Jakutija)
Konstitucijos, įtvirtinančios teisę paskelbti karo padėtį, priimti sprendimą karo ir taikos klausimais, paskelbti ypatingą padėtį savo teritorijoje	Tuva, Baškortostanas, Buriatija, Komi, Kalmukija, Šiaurės Osetija-Alanija, Karelija, Ingušija ir kt.

„*Suvereniteto terminas minimas ir 94 straipsnio 1 dalyje kai kalbama apie Tatarstano prezidento įgaliojimus. Analogiška formuluotė yra ir Čuvašijos bei Sachos (Jakutijos) konstitucijose.*

Kartu, mūsų požiūriu, Sachos (Jakutijos) Konstitucijoje iki šiol yra kai kurių nuostatų, kurios viršija valstybės valdžios įgaliojimus ir yra už šios Respublikos Konstitucijos ribų. O būtent 36 straipsnio 2 dalyje sakoma: „*Sachos Respublikos (Jakutijos) tauta laisvo valios išreiškimo pagrindu išsaugo savo teisę į apsisprendimą*“ (2003-07-10 Konstitucijos redakcija). 42.3 straipsnyje įtvirtinta: „*Sachos Respublika (Jakutija) turi teisę iškelti klausimą dėl veiksmų sustabdymo ar dėl federacinių įstatymų ar kitų Rusijos Federacijos norminių teisės aktų atšaukimo, jeigu jie pažeidžia Federacinę ar kitą sutartį*“.

Toliau Sachos (Jakutijos) Konstitucijos 39.1 straipsnyje įtvirtinta, kad dalį jai priklausančių teisių Sachos Respublika (Jakutija) savanoriškai, Federalinės ir kitų sutarčių pagrindu, apibrėžtam terminui perduoda Rusijos Federacijos valstybinės valdžios institucijoms. Šios respublikos Konstitucijos preambuleje esama tokių formuluočių: „*Remiantis Deklaracija dėl respublikos valstybinio suvereniteto..., laikant respubliką Rusijos Fede-*

racijos subjektu konstitucinių-sutarinių santykių principų pagrindą“. O Sachos Respublikos (Jakutijos) Konstitucijos 1 straipsnio 1 dalyje kalbama apie tai, kad Respublika yra demokratinė teisinė valstybė, grindžiama tautos apsisprendimo teise. Visos šios nuostatos prieštarauja Rusijos Federacijos Konstitucijai.

Kelių Rusijos Federacijos subjektų konstitucijose taip pat įtvirtintos nuostatos, kad Respublikos sukurtos atitinkamoms tautoms įgyvendinant teisę į apsisprendimą (Buriatijos Respublikos Konstitucijos 60 str. 1 d., Adygejų Respublikos Konstitucijos 1 str. ir t. t.). O Šiaurės Osetijos – Alanijos Respublikos Konstitucijos preambulėje atkreiptinas dėmesys į tokią frazę: „*vadovaujantis federacine sutartimi...*“ (išskirta aut.). Rusijos Federacijos justicijos ministerijos Vyriausiosios valdybos Pietų federacinei apygardai pranešimu Čečėnijos, Kalmukijos, Šiaurės Osetijos, Kabardino-Balkarijos Konstitucijos ir Stavropolio krašto įstatatai neatitinka federalinės teisėkūros. Rusijos Federacijos justicijos ministerijos duomenimis, su federacine teisėkūra nesuderinti devyni Kabardino-Balkarijos įstatymai, Čečėnijos Respublikoje ir Kalmukijoje – po tris įstatymus, Šiaurės Osetijoje – septyni [16].

Taigi iš pateiktų pavyzdžių matyti, kad daugelyje Rusijos Federacijos subjektų konstitucijų „liga“, t. y. noras suverenizuoti buvusias autonomines respublikas, siekis kaip nors įtvirtinti savo teisę į „sutarinį federalizmą“ arba į konstitucinį-sutarinį, bet ne į konstitucinį, nėra visiškai įveikta. Anksčiau minėtos nuostatos tam tikromis aplinkybėmis gali būti panaudotos kaip argumentai išreiškiant vienas arba kitas nacionalistines pretenzijas į suverenitetą arba išplėsti (sugrąžinti) savo teises, neva laikinai perduotas centrui.

Kartu būtina pabrėžti, kad visų Rusijos Federacijos subjektų konstitucijose įtvirtintos nuostatos apie jų buvimą Rusijos Federacijos sudėtyje, apie Rusijos Federacijos Konstitucijos ir federalinės teisėkūros viršenybę prieš subjektų konstitucijas ir teisėkūrą, apie kompetencijos ir įgaliojimų atribojimus Rusijos Federacijos Konstitucijos ir teisėkūros pagrindu.

Kai kurios respublikos, esančios Rusijos Federacijos sudėtyje, realiai žiūri į gyvenimą ir atitinkamai realias įtvirtino savo konstitucijose. Pavyzdžiui, Altajaus Respublikos Konstitucijos 77 straipsnis skelbia, kad „*Altajaus Respublika įkurta remiantis federaliniu įstatymu pertvarkant Kalnų Altajaus autonominę sritį į Respubliką, esančią Rusijos Federacijos sudėtyje, kaip Rusijos federalizmo vystymosi ir Altajaus tautos teisės į apsisprendimą rezultatas*“. O Buriatų Respublikos Konstitucijos 12 straipsnyje nustatyta: „*Buriatų Respublika remiasi Rusijos Federacijos Konstitucijos nuostatomis dėl vienos Rusijos Federacijos pilietybės ir tuo, kad kiekvienas Rusijos Federacijos pilietis turi visas teises ir laisves bei lygias pareigas, nustatytas Rusijos Federacijos Konstitucijoje*“. Manytina, kad toliau vystantis Rusijos federalizmui tokių nuostatų bus vis daugiau naujuose stambesniuose Rusijos Federacijos subjektuose. Vyraus pragmatizmas ir ekonominės integracijos stiprinimo principas kaip svarbi dalis valstybinės politikos federacinėje valstybėje.

Didelį susirūpinimą kelia Rusijos Federacijos subjektų antikonstitucinė teisėkūros praktika valstybės saugumo užtikrinimo klausimais.

Tačiau šiuo požiūriu reikia pabrėžti, kad tokio teisinio separatizmo pagrindinė raiškos priežastis yra atskiri netikslumai ir prieštaravimai, jau pradžioje įtvirtinti Rusijos Federacijos Konstitucijoje. Šitaip Rusijos Federacijos Konstitucijos 71 straipsnio „M“ punktas įtvirtina išimtinę Rusijos Federacijos teisę valstybės saugumo klausimais. Atitinkamai šalies saugumo užtikrinimo priemonės turi nustatyti Rusijos Federacijos vyriausybė. Šio veikimo logika yra aiški: jei valstybės saugumo užtikrinimas – Rusijos Federacijos išimtinė teisė, tai ir personalo klausimus turi spręsti Rusijos Federacijos vyriausybė. Tačiau šią akivaizdžią logiką „pakerta“ Rusijos Federacijos Konstitucijos 72 straipsnio „I“ punktas, priskirdamas „*bendrajam Rusijos Federacijos ir šios federacijos subjektų valdymui teismų ir teisėsaugos personalą*“. Negali vienu metu galioti dvi absoliučiai priešingos tiesos vienu klausimu.

Rusijos Federacijos pagrindinio įstatymo autorių panašus atsainus (neapgalvotas) požiūris į konstitucinių normų sandarą, turinčią įtakos tokiam esminiam klausimui kaip valstybės saugumo užtikrinimas, sukūrė tam tikrus trūkumus tinkamai sukonkretinti šias nuostatas federaciniuose įstatymuose, tiesiogiai reglamentuojančiuose anksčiau minėtos srities valdymą. Ši prieštaringa nuostata dar labiau sustiprinama, kai Rusijos Federacijos subjektai nevienareikšmiai aiškina tokio valstybinio darinio pobūdį kaip Rusijos Federacija ir savo vietą joje. Apie tai liudija anksčiau tyrinėtose respublikų, esančių Rusijos sudėtyje, normos. Analogiška ir kitų Rusijos subjektų reglamentų padėtis [17].

Galiausiai kai kurie Rusijos Federacijos subjektai priėmė saugumą reglamentuojančius įstatymus, buvo įkurtos net ministerijos ir žinybos saugumo užtikrinimo klausimais. Rusijos Federacijos subjektų teisės norminiuose aktuose buvo nustatytos nuostatos dėl teritorinių saugumo padalinių vadovų paskyrimo į pareigas ir jų atleidimo iš jų. Tai pažeidžia personalo skyrimo Federalinės Saugumo Tarybos sistemos institucijose principus ir normas [18].

Ir dabar galiojančiose Buriatijos (62 str. „I“ p.), Tuvos (59 straipsnio „I“ p.), Kabardino Balkarijos (70 straipsnio „o“ p.), Komi (64 str. „I“ p.), Marių El (73 str., 1 d. „r“ p.), Mordovijos (62 str. „I“ p.), Adigejos (54 str. 1 d. „I“ p.), Udmurtijos (22 str. 1 d. „I“ p.), Chakasijos (61 str. „I“ p.) ir dar kai kurių respublikų konstitucijose yra nuostatos, pakartojančios Rusijos Federacijos Konstitucijos 72 str. „L“ punktą apie bendrą teismų ir teisėsaugos institucijų personalo valdymą, taigi „povandeninis akmuo“ taip ir liko. Esant tam tikroms sąlygoms šias nuostatas gali panaudoti ir Rusijos Federacijos subjektų visuomenės nacionalistinė pakraipa.

Kituose Rusijos Federacijos norminiuose teisės aktuose iki šiol yra nepriimtinių dalykų. Būtent teisinis separatizmas su tam tikro lygio „povandeninio akmens“ keliamu pavojumi lėmė faktą, kad Rusijos Federacijos prezidentas V. Putinas pirmame savo veiklos etape daugiausia dėmesio skyrė valstybės stiprinimui [19, p. 63].

Rusijos valstybingumo stiprinimo pradžioje buvo padaryta nemažai: sudarytas ir priimtas federalinis įstatymų paketas; atlikta Federacijos Tarybos reforma; įkurta Valstybinė Taryba ir septynios federalinės apskritys.

Didelį darbą atliko Rusijos Federacijos teisingumo ministerija, septynių federacinių apskričių vadovybės, taip pat Rusijos Federacijos prezidentas V. Putinas, Rusijos Federacijos subjektų įstatymų leidybą derindami su Rusijos Federacijos Konstitucija ir federaciniais įstatymais. Visa tai atnešė apčiuopiamus rezultatus. „*Šiandien jau galima sakyti*, – konstatavo Rusijos Federacijos prezidentas V. Putinas, – *kad valstybingumo griūtis liko praeityje. Valstybės dezintegracija ... – sustabdyta*“ [20, p. 3]. Tačiau įtempta kova dėl rusiško valstybingumo stiprinimo įstatymu tebesitęsia. Rusijos Federacijos prezidentas V. Putinas Rusijos Federacijos teisingumo ministerijos siūlymui buvo priverstas išpėti dvidešimt trijų Federacijos subjektų įstatymų leidybos institucijas, kurios nesuderino savo konstitucijų ir statutų su Rusijos Federacijos Konstitucija ir federacine įstatymų leidyba. Atskalūnai liko Baškirijos Respublika, Jakutija, Ingušija. Pastarojoje netgi buvo įvesta kalbos cenzūra bei respublikinės pilietybės cenzūra kandidatui į aukšto pareigūno poziciją, buvo reguliuojamas klausimas dėl teismo veiklos organizavimo.

Didelį susirūpinimą taip pat kelia Rusijos Federacijos subjektų nusišalinimo nuo konstitucinio Rusijos Federacijos valstybinio suvereniteto principo įtvirtinimo tendencija. Mes jau peržiūrėjome neigiamą sutarčių bei susitarimų sudarymo tarp Rusijos Federacijos subjektų ir Centro praktiką dėl kompetencijos dalykų ir įgaliojimų apimties atribojimo. Reikėtų dar kartą pabrėžti, kad aiškiausiai antifederacinė tendencija Rusijos Federacijos subjektų konstitucinėje įstatymų leidyboje pasireiškė pirmose trijose sutartyse, sudarytose 1994 m. tarp Centro ir Tatarstano, Baškortostano ir Kabardino – Balkarijos. Tiek forma, tiek turiniu šios sutartys peržengia sutartinio reguliavimo ribas, Rusijos Federacijos Konstitucijos 11 str., iš esmės nustatydamos konfederacinį ryšį. Taigi pažeidžiant Rusijos Federacijos Konstituciją buvo sukurtas respublikos, esančios Rusijos Federacijos subjektu, sutartinio valstybinio suvereniteto valstybinės valdžios federacinių institucijų pripažinimo precedentas, be to, suvereniteto, kuris vyrauja Federacijos valstybinio suvereniteto atžvilgiu. O tai šurkštus Rusijos Federacijos pagrindinio įstatymo pažeidimas. Maža to, tam tikru lygiu tai sukelia tą patį separatizmą.

Vyksta sudėtinga daugialypė kova dėl tolesnio rusiškos federalizmo kaitos nustatymo. Šiuo požiūriu prezidento V. V. Putino nuomonė yra vienareikšmė – tik konstitucinis federalizmas – pastaruoju metu ji sulaukė ne tik daugelio Rusijos piliečių palaikymo, bet ir atitinkamų teisinių svertų federacinių įstatymų forma. Kalbama apie 2000 m. liepos 29 d. Federacinį įstatymą Nr. 106 „*Dėl Federalinio įstatymo „Dėl bendrųjų Rusijos Federacijos subjektų atstovaujamosios valdžios ir vykdomosios valdžios organizavimo principų“ pakeitimų ir papildymų*“. Šis įstatymas leidžia teisėtai išspręsti daugelį problemų. Čia numatoma Rusijos Federacijos valstybinės valdžios subjekto įstatymų leidžiamosios insti-

tucijos paleidimo galimybė, jeigu būtų priimti norminiai aktai, prieštaraujantys Rusijos Federacijos Konstitucijai ir federaciniams įstatymams, sukeltiems masinius ir šurkščius žmogaus bei piliečio teisių ir laisvių pažeidimus, grėsmę vienybei ir teritoriniam Rusijos Federacijos vientisumui, Rusijos Federacijos nacionaliniam saugumui ir jos gynybinėms galioms, teisinės ir ekonominės erdvės vienovei. Šioms priemonėms užtikrinti įstatymas numato atitinkamą mechanizmą [21]. Panašiai sprendžiamas klausimas dėl Rusijos Federacijos vykdomosios valdžios subjekto aukščiausiojo pareigūno nušalinimo nuo pareigų, jeigu jis šurkščiai pažeis Rusijos Federacijos Konstituciją ir federacinius įstatymus. Tai buvo įtvirtinta 2000 m. rugpjūčio 4 d. Federaciniame įstatyme. Šis įstatymas vietos valdymo institucijoms ir pareigūnams taip pat nustato teisinės atsakomybės valstybei mechanizmą ir jų paleidimo (nušalinimo nuo pareigų) tvarką [22].

Šie federaciniai įstatymai panaikina Rusijos Federacijos subjektų institucijų ir pareigūnų neatsakingumo problemą, įtvirtinus teisinės atsakomybės mechanizmą. Ir šiandien tai yra ne tik kaip tramdomasis veiksnys, neleidžiantis pažeisti Rusijos Federacijos subjektuose ir vietos savivaldoje konstitucinį teisėtumą, bet gali būti naudingas ir kaip veikianti teisinė priemonė, ateityje užkertanti kelią panašioms dalykams.

## IŠVADOS

1. Rusijos Federacijos federalizmo nuostatų, priėmus Federacinę sutartį, tyrimas rodo, kad teisinis politinis diskursas dėl federalizmo modelių ir Federacinės sutarties įgyvendinimo, teisinė praktika įgavo teisinį politinį konkurencinį pobūdį: (a) *dualistinį pradą* – Rusijos Federacijos Konstitucija ir Federacinė sutartis laikomi lygiareikšmiais federacinės teisės šaltiniais; (b) *Federacinė sutartis atlieka konkretinančią Rusijos Federacijos Konstituciją funkciją*, nes sudaromos sutartys ir jomis pagrįsti konkretūs susitarimai nustato valdžios kompetencijos ribas tarp centrinės Rusijos Federacijos valdžios institucijų ir šių institucijų žemesnio lygio subjektų; (c) *teisinio separatizmo įgyvendinimo pradą*. Federacinė sutartis teisės sistemos hierarchijoje yra aukštesnė už Rusijos Federacijos Konstituciją, todėl Rusijos Federacija keičia savo federacinę esmę.

2. Rusijos Federacijos federacinės sutarties funkcijų ir disfunkcijų tyrimas rodo, kad jos pranašumai ir trūkumai vertinami pagal įgyvendinamus konkrečius federalizmo modelius ir jų ypatumus: kritikuojamas dualistinis ir ypač teisinio separatizmo įgyvendinimo pradai.

3. Teisinio separatizmo koncepcija suvokiama kaip destruktinė Rusijos federaciniam valstybingumui. Rusijos teisininkai ir politikai, esantys prieš teisinį separatizmą, motyvuoja tokį valstybinio mentaliteto matymo kontekstą: Rusijos regionai stratifikuojančiu požiūriu yra gana skirtingose istorinėse epochose. Respublikų prezidentai ir regionų gubernatoriai, kurių sąmonė liko tarybinė, partinės administracinės komandinės hierarchijos likvidavimą suvokė kaip visišką veiksmų laisvę, kaip visko leistinumą. Be to, daugumos jų, net pačių pa-

žangiausių, elgesį lemiančiu veiksmu tapo „*TSKP sričių komitetų pirmųjų sekretorių*“ logika. Vadovaujantis šia logika rengiami ir priimami su federacijos teisėkūra nesusuderinti teisės norminiai aktai; sudaromos prekių, paslaugų, kapitalo judėjimo kliūtys; nekontroliuojamai išsavinamos biudžetinės lėšos; siekiama viską valdyti komandiniu būdu (net ir privatų sektorių) įsikišant, dažnai savanaudiškai, į ekonomikos subjektų veiklą; kursuotos atviros politinės spekuliacijos, kurių viena iš populiariausių – linkčiojimas į Maskvos pusę, kuri atseit kalta dėl visų išskylančių sunkumų. Autorių nuomone, šiomis sąlygomis Rusijos federalizmui kenkia ir su tuo susiję nacionalistiniai veiksniai. Todėl tokios kokybės teisinis separatizmas suprantamas kaip tam tikra Rusijos Federacijos teisinės sistemos raidos dezorganizavimo stadija, kuriai būdingas atviras regionų priešinimasis vyraujančioms Rusijos Federacijoje politinėms, teisinėms ar kitoms pažiūroms, siekiančioms kurti bendrą teisinę erdvę; jų bekompromisis chaotiškas siekis, neatsižvelgiant į realias socialines ekonomines ir kitas aplinkybes, visiško valstybių teisinio atsiskyrimo.

4. Dėl Rusijos federalizmo kaitos nuostatų „svyravimų“ ir įstatymų leidybos kolizijų, taikant „*sutartinės federacijos*“ modelius, kyla neigiami teisiniai, politiniai ir kitokie socialiniai šių kolizijų padariniai, patvirtinantys straipsnio hipotezės teiginius. Kyla akivaizdus prieštaravimas tarp Rusijos Federacijos įstatymų ir Rusijos Federacijos subjektų įstatymų leidybos, pasireiškia pastarosios antifederacinis vaidmuo. Pernelyg audringai auga tiek Rusijos Federacijos apskritai, tiek jos subjektų teisėkūros produktai, kurie išsiskiria nesisteminu reguliavimu, dažnai sukeliančiu disfunkcinius teisinius, ekonominius ir kitokius socialinius padarinius. Matyti menka galiojančių įstatymų kokybė, vyrauja jų taikymo disfunkcijos, vėluojama tobulinti minėtus dalykus.

## LITERATŪRA

1. **Сборник договоров** и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и между органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий. – Москва, 1997. ч. 1. – с. 1-369, ч. 2.
2. **Златопольский Д.** Процесс развития федеративных отношений в России // Вестник Московского университета. Серия 11 – Право. 1998. №6.
3. **Лихачев В.** На стезе Права и Справедливости. – Москва, 1997.
4. **Хакимов Р.** Асимметричность Российской Федерации. Взгляды из Татарстана // Регионология. 1997. №2.
5. **Столяров М.** Развитие российского федерализма в сопоставлении с зарубежными моделями /Дисс. ... д-ра юр. наук. – Москва: РАГС, 1999.
6. **Лысенко В.** Прочна ли договорная основа федеральных отношений // Сборник договоров и соглашений. Ч. 2. – Москва, 1998.
7. **Баранов В., Лапшин И.** Суверенитет республики: реальность и закон // Российская газета, 30 сентября 2000 г.; Златопольский Д.Л. Проблемы отечественной

- государственности // Вестник МГУ, серия 11. Право. 1998. №6.
8. **Соколов А.** Правовое государство: от идеи до ее материализации. Монография. – Калининград: Янтарный сказ, 2002.
  9. **Федоров Н.** Синдром административного восторга // Российская газета. 21 марта 2001 г.
  10. **Абдулатипов Р., Болтенкова Л.** Опыт федерализма. – Москва, 1994.
  11. **Морозова Л.** Проблемы современной российской государственности. Учебное пособие. – Москва: Юридическая литература, 1998.
  12. **Лыкова.** Некоторые проблемы развития бюджетного федерализма в России // Российская Федерация. 1996. №1.
  13. **Краснов М.** Квадратура круга // Российская газета. 12 мая 2001 года.
  14. **Порошкина Ю.** Правовой сепаратизм регионов как угроза национальной безопасности Российской Федерации. Автореф. канд. дисс. – Москва, Академия госслужбы при Президенте РФ., 2000.
  15. **Юрков А.** Процесс пошел: хорошо, что в обратную сторону // Российская газета. 24 марта 2001 г.
  16. **Конституции** не соответствуют закону // Российская газета. 5 апреля 2006 г.
  17. **Минюст предупреждает.** Упрямство в правовом пространстве // Российская газета. 11 апреля 2001 г.
  18. **Федеральный закон** «Об органах федеральной службы безопасности РФ» от 3 апреля 1995 г. №40 – ФЗ// СЗ РФ. 1995. Ст. 1269.
  19. **Россия на рубеже веков:** укрепление государственности / Под ред. проф. А. Соколова. – Калининград: Янтарный сказ, 2001.
  20. **Путин В.** Не будет ни революций, ни контрреволюций // Российская газета. 4 апреля 2001 г.
  21. **Федеральный закон** «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 29 июля 2000 г. №106-ФЗ (Российская газета от 1 августа 2000 г.
  22. **Федеральный закон** от 4 августа 2000 г. №107-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон №154-ФЗ от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Российская газета от 8 августа 2000 г.



## FEDERALISM: PROBLEMS, CONTRADICTIONS AND PROSPECTS OF VICISSITUDES

**A. Sokolov\***

Kaliningrad Law Institute of the MIA of Russian Department of Public Law

**J. Gubin\*\***

Kaliningrad Law Institute of the MIA of Russian Department of Public Law

### S u m m a r y

Authors of this article seek to analyze and to evaluate the models of federalism, which are the objects of theoretical and practical discussions in the Russian Federation.

The first problem – theoretical discourse: if the Russian Federation changes its federal essence. There are two strong opposing directions of Russian federalism models. When Federal Treaty was signed in 1992, there appeared theoretical propositions, that its implementation changes legal nature of the Russian Federation. That kind of attitude is influenced by historical circumstances and is related to the limits of the authority powers between the central public institutions of the Russian Federation and the lower level subjects of these institutions.

The second problem – the functions and the dysfunctions, which derive from the practical implementation of the Russian Federation Treaty. That kind of implementing situation is influenced by the different attitudes to the Constitution of the Russian Federation and to the Federal Treaty. The first one means the fetishism of the main idea of “contractual federation”. The Treaty takes first place and the Constitution takes second place, it means that the Treaty is the major act. The second attitude accepts equality of the main legal acts. The Constitution and the Treaty are the acts of the same legal level. On the authors mind it is necessary to use rules of the Constitution. If appears the conflict between the Constitution and the Federal Treaty, holds true the norms of the Constitution.

The third problem – the collision between the changes of Russian federalism and the legislation. Here it is possible to pay attention to the contradictions between the legal acts of the Russian Federation and the rule of federal subjects legislation, changeable increment of the legal acts both in the Russian Federation in general, and in the activities of federal subjects. Because of these aspects quality of enactments is low.

One of the negative factors is that some of the regions in the Russian Federation are like from the different epochs.

The presidents of the republics and the regional governors, who still think in the soviet style, the elimination of the single-party system saw like the absolute freedom of the actions. According to this the biggest danger is legal separatism. Here that sort of legal separatism means the disorganization of the Russian Federation legal system. The structural part of this disorganization is regional opposition denying political, legal, economical attitudes of the Russian Federation

**Keywords:** the model of the Russian federalism, contractual federation, legal separatism in the Russian Federation.

---

\* The Russian Federation MIA Law Institute of Kaliningrad, the Head of Public Law Department, Doctor of Law, the Real Member of the Academy of Natural History of the Russian Federation, Professor.

\*\* The Head of the Regular Legislation, Law and Order Commission of Deputy Council of Baltijsk town district, The Russian Federation MIA Law Institute of Kaliningrad, Doctoral Candidate