

Федерализм как форма российской государственности

Владимир Жидких

Российская государственность представляет собой сложнейший комплекс разнообразных структур, институтов политической власти, обусловленных социальными, экономическими, политическими, культурными традициями, условиями жизнедеятельности народов.

На состоянии государственности сказываются территориально-климатические факторы, политико-правовые условия, традиции национально-государственного строительства, особенности менталитета, экономические возможности страны. Государственность тяготеет к историческим традициям и национальному опыту решения проблем организации политической жизни.

При возникновении и развитии достаточно крупных государств в истории отчетливо проявляются две тенденции государственного строительства. Одна из них – договорное объединение самостоятельных субъектов в рамках общей государственности (Швейцария, США, Канада), другая – политическое включение народов и мелких государств в более крупное государство, экономическое и культурное сращивание с ним в рамках единого политического целого (Франция, Италия, Испания).

Именно так развивалась государственность России, обеспечивая постепенное включение народов, не знавших собственной государственности, в единое государственное образование.

Современная российская государственность в совокупности отражает все многообразие федеративного устройства. Здесь находит свое выражение и переходный характер российской

государственности, и формирующаяся российская модель отношений между Центром и регионами. Корни этого феномена уходят в своеобразие России, в нюансы ее исторического развития.

ЖИДКИХ Владимир Александрович – член Совета Федерации, Председатель Комиссии Совета Федерации Федерального Собрания РФ по делам молодежи и туризма, кандидат политических наук.

Ключевые слова: государственное строительство, делегирование полномочий, договорная практика, разделение властей, федерализм, федеративное устройство, федеративный договор.

Юридически федеративное устройство Великой Руси было оформлено при Владимире Мономахе и сохранилось вплоть до объединения русских земель в рамках московского централизованного государства. Таким образом, феодальный федерализм в нашей стране насчитывает более пяти веков: с 972 г. по 1497 г., когда на смену феодальной раздробленности пришло централизованное унитарное государство в начале Великое Княжество Московское, затем Московское царство и, наконец, Российская империя, просуществовавшая до февраля 1917 г. Однако внутри Российской империи целый ряд территорий обладал внутренней автономией: Бухарский эмират, Великое княжество Финляндское, Хивинское ханство, 13 казачьих войск, а также фактическое внутреннее самоуправление в рамках крестьянских общин, земств, родоплеменных структур многочисленных кочевых и горских народов. Весь этот конгломерат из 200 наций, народностей и племен, насчитывавших 182 млн. чел. и проживавших на 22 млн. кв. км, до февральской 1917 г. революции объединяла самодержавная царская власть¹.

Большевики во главе с В.И. Лениным сумели построить федеративное по форме и авторитарное по существу Российское государство в экстремальных условиях гражданской войны и военной интервенции. Для этого они использовали Советы в качестве органов большевистской власти. Федеральный характер Российской республики был установлен в принятой в январе 1918 г. Третьим Всероссийским съездом Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов Декларацией прав трудящихся и эксплуатируемого народа, которая затем вошла в Конституцию РСФСР и постановление «О федеративных учреждениях Российской Республики». Съезд провозгласил Рос-

сию Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (РСФСР). РСФСР учреждалась на основе свободы союза народов как федерация советских национальных республик².

Состоявшийся 30 декабря 1922 г. Первый съезд Советов СССР провозгласил объединение всех советских республик в единое союзное государство – Союз Советских Социалистических Республик. Первоначально в СССР вошли: РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР. РСФСР явилась ядром, вокруг которого сложилось и окрепло многонациональное социалистическое государство – Союз ССР².

Однако ни РСФСР, ни СССР, несмотря на свои названия, на всем протяжении своего существования не были федерациями в полном смысле слова. Они скорее обладали признаками унитарного государственного образования, имеющего в своем составе автономии.

К каким должен быть российский федерализм?

Дискуссии на эту тему актуализировались в связи с развалом Советского Союза. Однако выводы и ученых, и практиков расходятся кардинальным образом. Одни считают, что изменения, вносимые в новое российское законодательство, отражают «огромные полномочия Российской Федерации», но в них все меньше остается полномочий, принадлежащих регионам. Другие считают, что речь идет лишь о наведении порядка.

Нерешенность фундаментальных теоретических и прикладных проблем развития российского федерализма отрицательно сказывается на политическом поведении масс, лишая их необходимых ориентиров к устройству собственного государства, оценке деятельности его различных звеньев.

Несмотря на солидную наработанную законодательную базу, существующий недостаток необходимых концептуальных законов зачастую не позволяет определить круг полномочий субъектов Федерации, исходя из их финансовых возможностей. Система, при которой большую часть доходов субъектов составляют субсидии Центра, в первую очередь, лишает субъекты автономности, подавляет их инициативность. Все это вместе взятое не может не влиять на стабильность в обществе, на политическое осознание насущных задач различными государственными структурами, на обеспечение власти необходимой поддержкой со стороны народа.

Проблемы в значительной мере обострились в связи с разразившимся глобальным экономическим кризисом, коснувшимся как всей России, так и каждого из ее регионов.

Преобразование в современную федерацию началось в 90-е годы прошлого столетия, юридическое оформление которого произошло Федеративным договором 1992 г. и Конституцией 1993 г.

Характер современного российского федерализма раскрывает многогранность федерализма, перспективы его развития.

Анализ многовариантных проявлений федерализма концептуально уточняет представление о роли и месте федерализма в структуре государственной власти, определяет правовую базу его функционирования, защиты прав, интересов человека и гражданина.

Действующая Конституция Российской Федерации закрепила основы развития нашей страны как демократического, федерального правового государства с республиканской формой правления. Федерализм был положен в основу государственно-территориального устройства. Тесное взаимодей-

ствие двух уровней государственной власти в сфере государственного управления способствовало укреплению основ конституционного строя и федеративного устройства государства, сложившейся формой которого является федерация, призванная обеспечить единство при сохранении политико-территориального, национального и культурного многообразия.

Конституция РФ заложила в основу федеративных отношений принципы государственной целостности, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации, равноправие субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

Федерализм опирается на определенную политическую, этно-социальную и экономическую базы. Этнос в полиэтнической федеративной системе России в своем большинстве имеют в своей основе тип расселения, где границы этноса не полностью совпадают с границами этнических образований. Из 21 республики России лишь в 6 основные народы составляют большинство (Чечня, Ингушетия, Чувашия, Тыва, Кабардино-Балкария, Северная Осетия). Опыт совместного проживания и сотрудничества содействует формированию отношений, пронизанных толерантностью, стремлением к взаимопониманию.

Немаловажное значение для формирования основ федерализма в этих условиях имеют социально-психологические особенности русского национального характера.

По данным последней переписи населения, представители русского этноса составляют абсолютное большинство в составе населения России – 118 млн. чел. Как правило, именно они играют роль той социальной среды, в которую включаются представители других этносов.

Опираясь на определенную экономическую базу, федерализм обеспечивает наряду с ярко выраженным культурным и языковым своеобразием единое экономическое пространство субъектов Федерации. Однако условия сравнительно равномерного размещения промышленности, сельского хозяйства, транспорта имеются только в европейской части России, хотя и здесь они недостаточно развиты. В целом, в масштабах России экономическая дифференциация регионов представляет собой деструктивный фактор. Среди субъектов Федерации четко выделяются депрессивные регионы, долговременно экономически отсталые, регионы относительно стабильного развития, регионы преимущественно ресурсной и преимущественно внешнеэкономической ориентации и др.

Сложившаяся экономическая дифференциация важный фактор в решении проблемы разграничения полномочий между Центром и регионами. Уровень приобретаемых регионами полномочий должен быть соотнесен с их реальными экономическими возможностями.

Проводимые в последние годы реформы в сфере федеративных отношений и связанной с ними региональной политики направлены на обеспечение максимальной консолидации общества, на согласованность действий всех звеньев управленческой вертикали, укрепление правовых основ федерализма. Укрепление вертикали власти, четкое разграничение компетенции между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и мест-

ным самоуправлением стали средством сохранения единства в многообразии.

Развитие федеративных отношений в Российской Федерации, прошли несколько этапов.

Первый этап формирования федеративных отношений в стране проходил до момента принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. В этот период преобладали центробежные тенденции. Формирование федеративных отношений происходило в условиях существенных противоречий между “федеральным центром” и регионами, что отразилось в преобладании практики опережающего нормотворчества субъектов Федерации в части закрепления принципов суверенитета и расширения круга полномочий до регулирования этих вопросов в федеральном законодательстве.

В этом плане роль Федеративного договора состояла в урегулировании наиболее спорных моментов и в достижении согласия за счет разграничения предметов ведения и полномочий между “Федеральным центром” и регионами Российской Федерации. Данный договор, став этапом становления новой российской государственности, дал импульс дальнейшего конституционно-правового развития федеративных отношений. Однако с его подписанием республики получили статус суверенных государств, что было истолковано некоторыми из них в пользу неограниченного суверенитета.

Следующий этап государственного строительства ознаменовался принятием в декабре 1993 г. Конституции Российской Федерации. Ее главными чертами стали провозглашение равноправия всех субъектов Российской Федерации между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, закрепление принципа верховенства Конституции России и федерального законодательства,

разграничение предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов. Принятие Конституции дало возможность по-новому выстраивать законодательство страны для создания единого правового пространства и правовой базы федеративных отношений.

Согласно конституционным нормам, появилась практика заключения договоров по урегулированию сложных взаимоотношений между регионами и Федеральным центром.

В условиях пробелов в законодательстве сложностей было достаточно, в особенности в части разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и субъектами Федерации. Заключение договоров, допускающих перераспределение в пользу субъектов Федерации предметов ведения и полномочий стало средством решения политических и экономических задач. Договорная практика была компромиссом между слабой центральной властью и рядом субъектов Федерации.

Новый качественный этап формирования федеративных отношений в стране начался с 2000 г.

Были усовершенствованы принципы организации органов государственной власти субъектов Федерации, созданы координирующие структуры в 7 федеральных округах, начата подготовка дальнейшего совершенствования системы федеративных отношений, государственной региональной и национальной политики. Активно велась работа по приведению регионального законодательства в соответствие с Конституцией и федеральными законами.

За этот период были созданы предпосылки укрепления целостности государства, преодолены основные центробежные тенденции, повысился авторитет федеральной власти. Были выработаны эффективные подходы к разграничению компетенции между Феде-

ральным центром и регионами, во взаимоотношениях с местным самоуправлением, в формировании органов государственной власти субъектов Федерации, четко разграничившие полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также определен порядок их реализации.

Сформированная система органов федеральной государственной власти и субъектов Федерации стала отвечать принципу разделения властей, а законодательное закрепление разграничения компетенции позволило перенести реализацию полномочий на тот уровень управления, где они могут осуществляться более эффективно.

Такая модель построения федеративных отношений дала возможность оптимально сочетать централизацию и децентрализацию государственной власти, способствовала обеспечению более прочного политического, правового и социально-экономического единства страны.

Аналогичными механизмами был обеспечен принцип равноправия субъектов Федерации, который нарушался существовавшей договорной практикой и политической преференцией в отношении ряда субъектов Федерации. Был обеспечен равный статус всех субъектов Федерации во взаимоотношениях с Федеральным центром.

Четкое разграничение компетенции между уровнями власти является одним из элементов реформы федеративных отношений, что обусловило изменения в порядке формирования исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации.

Для оптимизации системы управления и воссоздания вертикали власти была осуществлена схема наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации

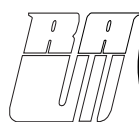
по представлению Президента России. Эта мера имела важные политические и управленческие последствия в части продолжения политики делегирования федеральных полномочий при мини-

мальном риске разрушения вертикали исполнительной власти и расширения возможностей Федерального центра в предупреждении и преодолении кризисных ситуаций.

Примечание

¹ Современный политический анализ и политические технологии. Т. II. М.: Профиздат, 2005. С. 104.

² Большая Советская энциклопедия. Т. 22. С. 227, 229.



ОБОЗРЕВАТЕЛЬ <http://www.rau.su>
OBSERVER E-mail: observer@nasled.ru

*На сайте Вы найдете информацию о печатных
и электронных изданиях ООО «РАУ-Университет»:*

- журнал «Обозреватель–Observer» (1992–2009 гг.);
- «Современная политическая история России» – «Хроника» (1985–2009 гг.) на CD-диске;
- электронная версия «РАУ-Пресс» (более 230 тыс. производителей товаров и услуг);
- книжное издание «Ратная слава Отечества» в 6 томах;
- информация и аналитика.