

## **ИНСТИТУТ ФЕДЕРАЛИЗМА КАК ФАКТОР СТАБИЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

**А.В. Манкиева**  
(Россия, г. Пятигорск)

Федерализм как политический принцип означает установление единого государственного порядка с помощью механизма соглашения. В основе федеративного государства лежит согласие всех его субъектов реализовать себя как единую страну. Формы достижения и обеспечения такого согласия могут быть различными, что делает федерализм многофункциональным принципом. Политологи акцентируют внимание на таких аспектах положительного воздействия федерализма, как решение межэтнических противоречий, гарантированность определенного уровня суверенности народов, регионов, обеспечение демократизма в управлении, формирование основ общенационального, государственного единения, расширение политической интеграции.

Широкое политическое значение и методологическая широта федерализма обеспечили ему активную роль при формировании многих государств современности. Сегодня в мире насчитывается около 40 государств конституционно федеративных или использующих отдельные федеративные элементы<sup>1</sup>. Среди них многие ведущие страны. Их современное федеративное состояние формировалось различными путями.

В рамках федерализма определенным образом сочетаются структуры государственной власти и местного самоуправления. На местном уровне они практически укладываются в единую систему территориальной власти и включаются в механизм ее конституционного распределения.

Наличие конституции, фиксирующей создание союза государственных образований, обладающих определенной самостоятельностью, конкретизирующей разграничение власти между центром и субъектами Федерации, гарантирующей как центральному, так и региональным правительствам стабильность полномочий, не могут быть отняты. В пределах этого признака предусматривается и разделение власти, и суверенность ее субъектов по вертикали, и закрепление существующих управленческих связей по горизонтали.

В мировой политической практике разграничение компетенций между центром и субъектами, определяющее степень децентрализации государства, относительной самостоятельности регионов, считается основной проблемой федерации. Более того, имеет место даже такая позиция, что само существование федерации зависит от наличия и сохранения разделения власти на различных территориальных уровнях. В любом случае, международный и отечественный опыт показывает, что разграничение компетенций между центром и субъектами является сложнейшим вопросом юриспруденции и реальной политики.

Данный аспект взаимоотношений между центром и субъектами Федерации относится к числу принципиально важных. У государства может быть только одна внешняя политика, реализуемая через систему договоров, соглашений, участия в блоках, через конкретные действия на международной арене. В данной сфере невозможно раздвоение или большее раздробление позиций. У субъектов Федерации имеются возможности влиять на формирование внешней политики через определение и обоснование тех или иных, но общенациональных интересов, через разработку внешнеполитической стратегии федеративного государства. Разрушение общей единой внешней политики обычно приводит к распаду федерации.

Особые полномочия центра в сфере внешней политики обычно закрепляются юридически на двух уровнях: в федеральной конституции и в конституциях субъектов, в которых фиксируются передаваемые ими центру функции. Данная позиция оформляется, как правило, в двухсторонних договорах центра с субъектами. За соблюдением договоренности следят судебные и представительные органы власти. Ко-

нечно, приоритетное положение центра в сфере международной политики не запрещает субъектам в определенных рамках развивать и использовать в региональных интересах экономические, культурные, торговые, спортивные связи с другими государствами.

Очень важно фиксирование в конституциях обоих уровней такого положения, при котором у федерального правительства отсутствует право на одностороннее изменение границ субъектов Федерации, а у субъектов Федерации отсутствует право на односторонний выход из союза. Такое сочетание двух отрицаний позволяет демократически решать самые сложные вопросы федеративного государства, а субъектам гарантировать их территориальную целостность. Конституционная защита и одной, и другой позиции создает возможности для ненасильственного сохранения целостности государства, для демократического преодоления возможных территориальных конфликтов между субъектами.

Право компетенции субъектов государства вносить предложения по изменению отдельных статей федеральной конституции и вносить изменения в свои конституции должны быть в одностороннем порядке. Это право логично соответствует демократическому характеру государства, поскольку граждане создают федерацию в соответствии со своими интересами. Они первичны, федерация – вторична. Поэтому изменение союзной конституции возможно только с согласия субъектов Федерации.

В федеративном государстве, наряду с демократическим делением власти по горизонтали, на три ветви, существует не менее (а для сохранения федеративного тем более) важное и также демократическое деление власти по вертикали. Причем в естественно сложившихся федерациях ключевым уровнем является субъектный, или региональный уровень. Субъекты Федерации определяют характер, конституцию федеративного государства, наделяют определенными полномочиями федеральные властные структуры, как бы отменяя их у самих себя. В то же время субъекты Федерации решающим образом влияют на формирование круга полномочий и компетенции региональных властей, выступают силой, обеспечивающей основания для функционирования структур местного управления любого типа. Наконец, находясь между центральной властью, олицетворяющей государство, и местной властью, олицетворяющей народ, общество, субъектный уровень власти связывает их между собой, уравнивает разные виды интересов, оказывается центром взаимодействия всех уровней власти.

Региональный уровень власти во многих государствах, и не только федеративных, представляет собой, по сути, власть минигосударства со всеми ветвями: представительско-законодательной, исполнительной и судебной. Региональные конституции фиксируют определенное разрешение властных полномочий, а судебные органы контролируют их исполнение. Больше того, в субъектах Федерации активно действуют местные средства массовой информации и общественно-политические организации, отслеживающие деятельность всех ветвей власти, формирующих общественное мнение, влияющих на региональную политику, т.е. политический процесс, осуществление политической власти в субъектах Федерации при всем их разнообразии в немалой степени представляют собой уменьшенную копию политики федерального масштаба. Такова, по преимуществу, современная мировая практика.

Россия же и в этом случае имеет значительную специфику. Федеративное устройство РФ создавалось не снизу (по воле народа, по договоренности составляющих его субъектов), а сверху (по воле центральной большевистской власти). И объективно основы для внедрения федерализма не существовало, и как следствие, характер этой акции оказался насильственным, административным. В 20-е гг. XX в. административно-территориальное деление СССР, в том числе РСФСР, было проведено по национальному признаку с приданием территориям различного государственного статуса. Тем самым государство стало формально федеративным, поскольку внешняя атрибутика федерализма существовала, а механизм горизонтального деления политической власти не работал.

Но специфика российского федерализма выражена еще и в применении одновременно двух принципов выделения субъектов Федерации, в наличии двух принци-

пиально различных групп этих субъектов. Одна группа представляет собой образования на национальной основе, другая – на территориальной. Однако говорить о полностью утвердившемся федерализме в России пока рано. В реальной жизни страны существуют серьезные проблемы, без решения которых федеративные отношения останутся загруженными, положения конституции будут работать только частично, а политическое будущее Федерации будет выглядеть весьма туманно. К подобным основным проблемам следует отнести следующие:

- ✓ обеспечение равноправия всех субъектов РФ, независимо от величины территории, численности, состава населения;
- ✓ гарантированное уважение прав и свобод человека, независимо от социальной, национальной и конфессиональной принадлежности;
- ✓ недопущение процесса складывания авторитарного режима, элементы которого проявляются время от времени в действиях высшего политического руководства страны;
- ✓ перспективные пути развития многонационального российского общества на основе диалога, мирного разрешения конфликтов, без применения силы.

Особенно остро стоят в настоящее время вопросы равенства субъектов Федерации, уровня взаимодействия центра и регионов. Конституционно все субъекты равны в своих правах. Однако в современной практике утвердились определенные преимущества национальных республик перед другими субъектами. Они выражаются в подписании политических договоров между ними и федеральным центром, дающих им получение особого статуса, налоговых льгот, больших прав на собственность, на внешнеэкономическую деятельность в вопросах управления на своей территории. В большинстве республиканских конституций (кроме Калмыкии и Марий Эл) содержится даже положение о государственном суверенитете. Республики стремятся утвердить одноканальную систему сбора налогов, т.е. в бюджет республик, которая уже сама производит взносы в бюджет РФ. До сих пор налоги республик в несколько раз ниже ставок налогов, утвержденных для областей. Все республики дотируются из федерального бюджета.

Сравнение реального положения республик и областей в государстве показывает серьезные различия между этими субъектами Федерации. Республики имеют свои конституции, а области, края – только уставы, да и во многом порой чисто формального характера. Республики имеют подписанные с Правительством России политические договоры, разграничивающие между ними управленческую компетенцию, а области по-прежнему в огромной степени зависимы от федеральных бюрократических структур. Названные обстоятельства создают принципиально разные возможности для двух групп субъектов Федерации не только в сугубо политических сферах, но и в экономике, финансах, внешней торговле, социальном развитии, культуре, образовании. Возникла как бы двухуровневая федерация: высший уровень (республики) со статусом, близким к классическому федерализму, и низший уровень (области, края) со статусом, довольно расплывчатым, имеющим мало общего с тем положением, что предполагается в современном мире для субъекта федеративного государства. Наш взгляд, устройство взаимоотношений между федеральным центром и отдельными субъектами Федерации на основе двусторонних договоров несет в себе большую опасность для государства. В этом случае неизбежно неравенство, а значит, и противостояние между субъектами Федерации, неизбежно разрушение единого экономического, политического и правового пространства, что губительно для федерации вообще и для российского типа федерации в особенности. Российский федерализм, и без того имеющий немало слабостей объективного характера, договорной системой подрезается у самого основания. Происходит обесценивание федеральной конституции, возникает разнообразие политических отношений центра с субъектами Федерации, что создает опасность постепенного отхода от единых конституционных норм и принципов к преимущественно двусторонним механизмам взаимодействия, зафиксированным в договорах.

Одним из важнейших принципов процесса федеративного строительства является равноправие субъектов, их равенство во влиянии на центр и возможностях само-

стоятельного управления на своей территории. Нарушение такого принципа приводит либо к централизации власти в государстве, либо, наоборот, к ее раздроблению. Но в любом случае федерализм здесь сводится к формальности.

К данной проблеме примыкает вопрос об уровне взаимодействия федеральных и региональных властей. Согласованные действия, противостояние или конфликт, правовые отношения или командование – все это определяет уровень взаимодействия властей. В сегодняшней российской действительности имеются примеры любого порядка. Элементы нового федерализма нередко пересиливаются старым опытом администрирования. Наиболее очевидный пример полного отсутствия взаимопонимания между центром и субъектом Федерации – война в Чечне. Политический парадокс данной ситуации состоит в том, что начало войны против противников Федерации нанесло огромный удар по федеративным отношениям в России. Силловые методы управления страной, имеющей неустойчивое государственное устройство, несут в себе и опасность складывания авторитарного режима, и вероятность нарушения единства государства.

Таким образом, система политической власти в федеративном государстве представляет собой сложное сочетание властей горизонтального и вертикального типа. В основе горизонтальных структур власти лежит принцип демократического разделения власти в государстве по функциональному признаку, он же определяет и механизм взаимодействия трех ее ветвей. В основе вертикальных структур власти лежит принцип федерализма, позволяющий осуществить целесообразное деление властных полномочий по территориальному признаку.

Сложный характер взаимоотношений между властями разного территориального масштаба, накладываясь на менее сложное взаимодействие законодательных, исполнительных и судебных ветвей власти в государстве вообще, и на каждом территориальном уровне в том числе, создает невероятное многообразие политического процесса и в управлении государством. Избегать хаоса, снимать противоречия и осуществлять эффективное управление в этой ситуации позволяет главным образом одно средство – четко разработанное законодательство и тщательное следование закону со стороны всех граждан государства.

Разделение власти, обеспеченное демократическим состоянием общества, отражающее реальность политического управленческого механизма, в свою очередь, оказывается гарантом демократии, прав и свобод граждан, защиты интересов различных социальных и политических групп. В то же время оно значительно расширяет поле политического действия, требует организации взаимодействия между разными властными структурами, привлекает к участию в управлении государством максимально возможный потенциал общества. В частности, расширяются возможности политического участия широких масс. Все это вместе взятое упрочивает внутреннюю стабильность общества, укрепляет государство.

Современное государственное устройство России нуждается именно в такой сложной, но отвечающей разнообразным интересам системе политической власти. Частично она получила отражение в Конституции РФ, но разработана явно недостаточно. В реальной действительности формирование такой демократической системы власти идет неоправданно медленно. В особой степени это касается правовой основы структурных и деятельных аспектов системы, взаимодействия различных ветвей власти на разных территориальных уровнях, регионального или субъективного масштаба политического управления обществом. Именно в данных сферах, по нашему мнению, требуются серьезные подвижки, без которых невозможно эффективное формирование новой для российского общества системы управления. Такие подвижки в реформировании возможны на основе использования международного и отечественного опыта политического управления с учетом реальных условий функционирования власти в современной России и ее регионов.

Принципиальным моментом при рассмотрении данной проблемы является определение понятия региона. Анализ показывает наличие в научном обороте нескольких подходов к определению данного понятия.

Экономико-географический подход определяет регион как экономическую общность какой-либо территории внутри государства, порой он используется для ограничения друг от друга территорий государства<sup>2</sup>, отличающихся определенной спецификой. В России такими территориями являются Поволжский, Центральный, Западно-Сибирский и Северный Кавказ и др. регионы.

Политологический подход в качестве основного критерия понятия «регион» использует фактор политической власти, действующей в определенных территориально-административных границах. Именно такое понимание региона культивируется в политологической и обществоведческой литературе в целом, хотя четкого определения, с этой точки зрения, понятие «регион» пока не имеет.<sup>3</sup>

Именно на уровне региона, согласно европейским, а также американским традициям, образуется и функционирует собственно политическая власть. Здесь создаются легитимные законодательные органы, структуры исполнительной и судебной власти, действует своя конституция и достаточно широкая законодательная система, существует самостоятельный бюджет и своя налоговая система, разрабатывается и осуществляется политика в важнейших сферах жизни людей. В регионах существуют свои субъекты политики, свои политические проблемы и традиции, осуществляется оригинальный политический процесс.

Следует подчеркнуть, что подобное понимание политического веса регионов в государстве основано на демократических традициях, присущих многим европейским странам. В этом случае политический регионализм не перерастает в сепаратизм, не ведет к распаду государства, но противостоит концентрации власти в центре, представляет собой естественное легитимное образование.

Таким образом, политологический подход к явлению регионов выделяет следующие важнейшие критерии этого понятия: контактная, но значительная по размерам территория с четко очерченными административными границами и единым центром; легитимная система политической власти, наделенная субъектным статусом в отношениях с государственным уровнем власти; единое законодательное поле, обеспечивающее общность населения в правовом и политическом отношениях; самостоятельное политическое пространство со специфическими интересами, субъектами, проблемами, с оригинальным политическим процессом.

Исходя из таких критериев, можно сформулировать определение региона как значительной территории, наделенной административным государственным статусом, имеющей легитимную систему политической власти, единое правовое поле и специфический политический процесс. Регионы могут выступать независимыми субъектами внутригосударственной политики и рассматриваться как самостоятельные политические системы. Политическая роль регионов определяется реализацией региональных политических и социально-экономических интересов; пониманием со стороны населения решающего значения региона в удовлетворении его основных потребностей, развитостью региональной политико-институциональной структуры.

Власти в субъектах РФ более самостоятельны в вопросах законодательства, определения региональной структуры управления, бюджета, в определении сроков и механизма проведения выборов компаний, компетенции различных органов власти, что не скажешь о судебной власти.

Нужно отметить и фактор социально-экономического развития регионов РФ. В этом смысле необходима более дробная и сложная группировка всех субъектов Федерации, ибо социально-экономическое состояние российских регионов очень разнообразно<sup>4</sup>.

Еще одним фактором, безусловно, является политическая специфика Северного Кавказа. Анализ результатов выборных кампаний последних лет позволяет выделить преобладающие политические симпатии населения различных областей и республик, уровень политической активности, характер протекания политического процесса на тех или иных территориях. И хотя преобладание в регионе той или иной политической ориентации не оказывает прямого воздействия на процесс формирования и функционирования региональных ветвей власти, однако влияет на условия, в которых этим властям приходится действовать. От этого зависит характер взаимоотно-

шений с федеральным правительством и структурами президентской власти. А также этим в немалой степени определяется характер отношений между исполнительной, представительской, судебной властями региона, который в реальной действительности выражается противостоянием, компромиссом или сотрудничеством.

В современной политической обстановке встречается множество вариантов сочетания всех этих факторов, что является основой специфических отношений ветвей власти практически в каждом российском регионе.

В них определены властные возможности, компетенция, механизм принятия и реализации решения ветвями региональной власти, а также отражены специфические региональные интересы, важнейшие акценты региональной политики в субъектах РФ.

Политически важным направлением фиксирования полномочий региональной власти оказалось определение их возможностей в формировании системы органов власти. Суть их заключается в установлении системы государственных органов в регионе, порядок их организации и деятельности.

Объективно региональные интересы существовали всегда. Но целенаправленная деятельность по их осознанию и реализации стала возможна лишь с приданием областям, краям и республикам политического статуса Конституцией 1993 г.

Политический интерес региональных властей, который распространяется на определенное политическое пространство, и становится основой политического процесса. Превращение интересов в политику в масштабе регионов – непростое дело. Целью регионального управления является развитие структур региона в соответствии с определенными интересами. Под управлением регионом понимается выбор вектора управляющих взаимодействий, направленного на достижение цели и являющегося результатом взаимодействия всех ветвей власти и руководства производных структур региона.

Региональную политику можно определить как концентрированное выражение региональных интересов в виде конкретных целей, программ, направлений, путей, методов, средств элементов и т.п., объединенных в цельную систему политического действия. Региональная политика в огромной степени представляет собой позицию региональных структур власти, которая, в свою очередь, опирается на политическое мнение разных групп территориального населения, прежде всего групп, входящих в политическую элиту.

Принципиальным основанием демократической модели региональной власти служат: соблюдение демократии в государстве, наличие федерализма во взаимоотношениях центра с субъектами Федерации, существование региональной политики и политического пространства в субъектах Федерации. На этом основании выстраивается структура и механизм функционирования власти, обеспечивается возможность демократического взаимодействия всех ветвей власти, их сотрудничество.

---

<sup>1</sup> *Типология* российских регионов, основанная на важнейших социально-экономических характеристиках и близкая нашему подходу, но более подробная, с использованием статистических показателей, дается в статье Былова Г.В., Смирнягина Л.В. Программа помощи депрессивным районам (проект концепции) // Федерализм и региональная политика. Вып. 3. Новосибирск, 1996. С. 181–183.

<sup>2</sup> *Долятовский В.А.* Основные направления региональной политики в развитых странах // Регионология. 1994. № 2–3. С. 150.

<sup>3</sup> *Лексин В.Н., Сытников А.И.* Экономико-правовое регулирование территориального развития // Региональные проблемы перехода к рынку. М., 1991. С. 27; Доленко Д.В. Территориальное устройство общества: социально-политический анализ. Саранск, 1993; Региональное сообщество: многостороннее развитие и управление / Под общ. ред. Р.Е. Тихомирова. М., 1993.

<sup>4</sup> *Хореев Б.* Экономическое положение России. М., 1995. С. 10; Региональное управление (зарубежный опыт). Вып. 1. М., 1993.