

ПРОТИВОРЕЧИЯ В ФОРМИРОВАНИИ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е.В. Афанасова
(Россия, г. Астрахань)

Ключевые слова: центр, регион, федерация, политический конфликт, централизация, суверенитет.

Key words: the Centre, region, federation, political conflict, centralization, sovereignty.

В шкале приоритетов безопасности России сегодня на первое место, наряду с политической стабильностью, должно быть поставлено сохранение ее государственной целостности. Сущность любого политического процесса, в конечном счете, составляет борьба различных социальных групп за завоевание и использование государственной власти. Вокруг этого и разворачиваются все политические конфликты, которые могут стать причиной разрушения государственной целостности страны.

Существует несколько оснований разделения политических конфликтов. Наиболее весомы среди них конфликты интересов. Прозрачность конфликта интересов в политической жизни, т.е. ясное и отчетливое понимание факта конкуренции различных социальных групп за обладание властью – достижение западной демократической традиции. Дело это исторически долгое и трудное. Становление каждой группы интересов проходит ряд последовательных стадий: политическая идентификация, осознание общности интересов, формулировка притязаний, мобилизация политических ресурсов, создание формализованных структур (партий, движений, групп), прямые действия по оказанию давления на власть. Разные социальные группы проходят эти фазы в разные сроки и с разным успехом.

В современной России эти привычные для западного мира процессы пока только разворачиваются. Поэтому влияние еще не оформившихся как следует групп интересов на власть сумбурно, хаотично и малоинституционализировано. От этого создается впечатление, что основные политические конфликты инициируются и развиваются внутри самой политической власти.

Главная «точка схождения» конфликтных интересов связана именно с федеративным устройством нашего государства. Основа конфликта «центр – регионы» заложена в самом принципе федеративного объединения государств и в развитом демократическом обществе особой опасности не представляет. Российский же вариант федерации к обычным ее проблемам добавляет свою специфику, потенциально являющуюся источником дополнительных конфликтов.

Федерализм в России во многом уникален. Ему трудно подобрать аналоги в истории и современном мире. Он не сводится ни к национально-государственному устройству (что отличало советскую модель), ни к территориальному (свойственному многим странам). Попытки копировать опыт США, Германии и других государств не имели успеха, потому что расходились с российскими реалиями и противоречили интересам развития страны. Асимметрия, присутствующая в конституционных положениях о федеративной организации России, отразила сложный состав и прошлое страны.

Важнейшей тенденцией мирового развития во второй половине XX в. стала децентрализация государства. Именно в послевоенном мире наблюдается экспансия федерализма как особой модели децентрализованного государства: не менее половины всех федеративных государств были созданы после Второй мировой войны [11, с. 139]. Регионы все чаще становятся непосредственными участниками полити-

ческого процесса, стремятся влиять на государственную политику. Вслед за «восстанием масс» начинается «восстание регионов» [7, с. 21], как политических единиц, обладающих собственной идентичностью и собственными осознаваемыми интересами.

Развитие регионального самосознания и его превращение в мощный политический фактор делает необходимым для каждого государства поиск баланса в отношениях «центр-регионы». Происходит поиск различных формул, позволяющих урегулировать интересы центра и интересы регионов.

Федерации по общему правилу состоят из государственных (государствоподобных) образований – частей государства, обладающих (по конституции, договору, закону) всей полнотой государственной власти вне пределов ведения государства. Унитарные государства обычно разделены на административные образования, в пределах которых функционируют органы власти, подчиненные центральной власти и нередко непосредственно ею формируемые. Государственные или административные образования, как правило, имеют собственное внутреннее устройство, делятся на территориальные образования второго уровня (в России регионы делятся на районы и города регионального подчинения). Практика государственного строительства также знает массу примеров, когда в состав федерации или унитарного государства входят автономные образования, наделенные (конституционно или законодательно) правами на самостоятельное регулирование в определенных пределах, формирование обособленной власти, правотворчество [14, с. 36].

Федеративное расщепление государственной власти предполагает наличие исключительной компетенции (предметов ведения и полномочий) федерации, исключительной компетенции субъектов федерации и сферы совместной компетенции. Обычно в конституциях федеральных государств закрепляется перечень предметов ведения и полномочий федерации, компетенция субъектов федерации определяется по остаточному принципу.

Различные проекты федерализации России обсуждались и в предреволюционный период, и в годы самой революции, но всегда – как лишь один из возможных и совсем не обязательно оптимальный вариант развития страны [1, с. 48].

По своему официальному названию РСФСР была федеративным государством. В нее входили 16 автономных республик (из двадцати во всем СССР), 5 автономных областей (из восьми) и все 10 автономных (национальных) округов. Взаимоотношения РСФСР с автономными республиками имели формальные юридические признаки федерации. Верховный Совет РСФСР состоял из двух палат: Совета Республики и Совета Национальностей. Правительство РСФСР могло лишь координировать деятельность правительств АССР, главы которых входили в Совет Министров РСФСР. Конституции АССР после 1977 г. не подлежали утверждению Верховным Советом РСФСР. Но если исключить особые права в сфере языка и национальной культуры, имевшиеся у автономных областей и округов, в остальном РСФСР оставалась унитарным государством. Тенденции к децентрализации, учету региональных особенностей не смогли пробиться через жесткую иерархическую структуру партийно-административного управления [4, с. 151].

После же распада Советского Союза новое государство – Россия – так же стало относиться к числу федераций, в которых все регионы имеют статус субъектов федерации. В составе России находятся шесть разновидностей субъектов федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономные области (на данный момент в единственном числе) и автономные округа.

В настоящее время в России сложилась противоречивая ситуация. Конституция 1993 г. предполагает равноправие всех субъектов федерации [5, с. 5]. Равноправие субъектов федерации предполагает отсутствие существенных статусных различий. В то же время реальная ситуация такова, что Россия остается ассиметричной федерацией.

Если исходить из принципа равноправия субъектов, то все регионы имеют одинаковый статус. Но Конституция РФ предполагает наличие субъектов с более низким статусом. Она предусматривает изменение статуса [5, с. 25, 26].

Регионами с более высоким фактическим статусом в России являются республики. Они унаследовали свой особый статус от РСФСР, в составе которой АССР являлись единственными полноценными федеративными образованиями. Более высокий статус республик вытекает из некоторых положений действующей конституции (см. табл.).

Таблица

Различия в статусе основных типов субъектов федерации

Субъекты РФ	Имеют свою конституцию	Имеют свой устав	Не могут входить в состав других субъектов РФ	Могут входить в состав края, области	Не могут включать другие субъекты РФ	Могут включать автономные округа	Вправе устанавливать свои государственные языки
Республики	■		■		■		■
Края		■				■	
Области							
Города федерального значения					■		
Автономная область		■			■		
Автономные округа				■			

Фактический высокий статус республики получили вначале 1990-х гг. на этапе «парада суверенитетов». Известное заявление Б.Н. Ельцина 1990 г. «Берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить» [8, с. 2] обернулось реальной угрозой целостности страны.

Входящие в Федерацию республики заявили о своем суверенитете, и это принципиальное положение признано Федеративным договором, декларировано в конституциях республик и других документах. В начале 1990-х гг. края, области и крупнейшие города, исходя из своего экономического потенциала, численности населения и размеров территории, требовали расширить их права (особенно в сфере хозяйствования), по крайней мере, уравнять с правами республик. Стремление к изменению статуса и большей самостоятельности проявляли также автономные области и округа.

Появление подобного рода конфликтов было связано с тем, что федерализация России, проходившая в 1991–1999 гг., основывалась на децентрализации, которая в принципе была необходима, особенно учитывая необходимость устранения существующей в СССР жесткой централизованной системы, несовместимой ни с рыночной экономикой, ни с демократией [6, с. 11].

Но специфика децентрализации в России в тот период определялась тем, что она происходила в условиях крайне неустойчивой и во многом неопределенной политической и экономической ситуации, а также глубоких расколов в политической элите. Как естественная реакция на процессы ослабления федеральной власти и потерю управляемости страной стал курс на централизацию, который был востребован самой жизнью.

Инициативы, с которыми выступил федеральный центр с начала 2000 г., свидетельствуют о том, что под видом укрепления властной вертикали происходило ущемление федеральной и региональной законодательной власти, посягательство на права субъектов федерации, размывание неокрепших основ федерализма и жесткая централизация власти.

Нынешнее состояние российского федерализма характеризуется наличием целого ряда противоречий, которые естественно вызывают конфликтное состояние отношений центра и регионов. Одни вызваны институциональными дефектами самого федеративного проекта, другие – факторами функционального порядка, связанными с изменениями в политике.

К числу коренных принципов федеративного построения любого государства относится невозможность изменения закрепленного в конституции федеративного характера отношений центра и регионов без взаимного согласия. Между тем российская конституция допускает возможность ее пересмотра и принятия новой конституции с вполне возможным переходом к унитарному государству без согласия субъектов Российской Федерации.

Согласно Конституции Российской Федерации предложение о пересмотре глав 1, 2 и 9, а соответственно самой Конституции, должно быть поддержано тремя пятими голосов общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы [5, с. 59, 60]. Это означает, что инициатива по пересмотру Конституции РФ может быть выдвинута 376 голосами, иначе говоря, даже без членов Совета Федерации. Таким образом, непосредственное участие самих субъектов Федерации в решении вопроса о пересмотре Конституции законодательно не предусмотрено, а участие через Совет Федерации может быть проигнорировано.

Другой институциональный дефект состоит в выделении предметов совместного ведения, которые фактически превращаются в дополнительные предметы ведения федерального центра, поскольку они регулируются федеральным законом, а степень участия субъектов Федерации в обсуждении и принятии таких законов недостаточно велика. В настоящее время в соответствии с законодательством предусматривается участие субъектов Федерации в обсуждении концепции федерального закона по предметам совместного ведения и в представлении поправок к нему. Но они не участвуют в принятии таких законов, что казалось бы логичным из-за совместной природы предметов ведения.

Еще одним проявлением конфликта центра и регионов стало провозглашение нового порядка «избрания» глав субъектов федерации. 13 сентября на расширенном заседании Правительства с участием региональных глав В.В. Путин провозгласил начало второй большой федеративной реформы: «Убежден, единство страны – это главное условие победы над террором, и без такого единства достичь этой цели невозможно. Прежде всего, важнейшим фактором укрепления государства считаю единство системы исполнительной власти в стране, единство, вытекающее из смысла и буквы статьи 77 Конституции Российской Федерации. Фактически речь идет о том, что по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения органы исполнительной власти в Центре и в субъектах Федерации образуют единую систему власти и соответственно должны работать как целостный соподчиненный единый организм. Нужно признать, что такой системы власти в стране до сих пор не создано. И очевидно, что единство действий всей исполнительной вертикали здесь должно быть обеспечено в первую очередь и, безусловно. Считаю также, что в целях обеспечения единства государственной власти и последовательного развития федерализма необходимо совместное участие Федерации и ее субъектов в формировании исполнительных органов власти в территориях России. И в этой связи полагаю, что высшие должностные лица субъектов Российской Федерации должны избираться законодательными собраниями территорий по представлению главы государства. В таком случае механизм формирования высшей исполнительной власти в регионах будет построен по принципам, практически идентичным принципам образования Правительства Российской Федерации. Данный порядок образования исполнительной власти базируется на общих положениях Конституции» [9].

В.В. Путин признал, что, пока главы избираются на прямых выборах, о полноценной вертикали исполнительной власти не может быть и речи. Поводом к этой принципиальной реформе стали события в Беслане, и провозглашена необходимость укрепления государственности страны. До бесланской трагедии В.В. Путин

неоднократно высказывался против отмены прямых выборов губернаторов и перехода к назначениям. Так, еще 24 июня 2004 г. на пресс-конференции для российских и иностранных журналистов он заявил: «Губернаторы должны быть избираемыми». И далее: «Нельзя уже лишить граждан страны возможности избирать руководителя региона. Дали – отбирать уже нельзя. Это будет вредно. Ну и по уму-то это правильно» [2, с. 4].

Планировалось идти по пути усиления ответственности региональных властей перед федеральными. Известно, что весной–летом 2004 г. в Администрации Президента был подготовлен законопроект, предусматривавший упрощение порядка отрешения глав. Его предполагалось вносить осенью.

В 2001–2004 гг. по результатам централизаторских мероприятий степень контролируемости региональных политических процессов и управляемости ими со стороны Центра значительно выросла. Однако вероятность побед на выборах оппозиционных или несистемных деятелей оставалась довольно значительной. Проблемы старались заранее выявлять и снимать правовыми или политическими инструментами. Но, во-первых, их применение провоцировало публичную критику. Во-вторых, они порой оказывались неэффективными или же ими не удавалось воспользоваться в полной мере из-за того, что федеральные акторы, включая высших чиновников, часто поддерживали конкурентов «официальных» кандидатов.

На Кремль повлияло и активное сопротивление ряда регионалов реформам системы социальных льгот и недропользования, оформленным знаменитым Законом № 122 (о монетизации льгот). Первая наложила на регионы дополнительные социальные расходы, вторая изъяла из их ведения все значимые вопросы недропользования. Главы позволяли себе резкие критические выступления, некоторые даже пытались апеллировать к общественному мнению.

Наибольший резонанс вызвал демарш дальневосточных руководителей. 14 июля 2004 г., накануне принятия Закона № 122 во втором чтении, на заседании совета Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия «Дальний Восток и Забайкалье» было принято решение обратиться к Президенту, Председателю Правительства, председателям Совета Федерации и Госдумы с предложением существенно скорректировать реформы. В обращениях говорилось, что Закон «фактически изменяет государственное устройство России, отменяет федеративные принципы ее построения и заявленный в Конституции статус социального государства». Свои подписи поставили десять глав и 11 спикеров [12].

Таким образом, центру не понравилась излишняя самостоятельность регионов. Отсюда главная цель реформы – усилить вертикальную управляемость регионов.

Новый закон радикально расширил полномочия Президента по досрочному отрешению глав. Одним только указом – без всяких предварительных предупреждений и судов – глава может быть отрешен в связи с утратой доверия Президента и за ненадлежащее исполнение своих обязанностей. Буквально это означает, что любого главу, хоть избранного, хоть назначенного, можно сместить в любое время, ведь в оценке исполнения главой своих обязанностей, в отношении к нему в плане доверия или недоверия Президент никем и ничем не связан [10, с. 2].

В функциональном плане федерализм в России сталкивается с такими политическими тенденциями, которые способны окончательно разрушить его еще сохраняющиеся ростки. Эти тенденции, вызванные, с одной стороны, своевольными бесконтрольными действиями региональных политических элит, а с другой – взятым ныне правящим режимом с начала 2000-х гг. курсом на укрепление реального федерализма. Среди направленных на централизацию власти, а фактически подрывающих основы федеративного устройства государства и тем самым противоречащих конституционно закрепленной федеративной природе российского государства, можно выделить создание федеративных округов; изменение в межбюджетных отношениях в пользу федерального центра; возможность отрешения от должности глав субъектов федерации и роспуска законодательных органов субъектов федерации федеральной властью; вмешательство в избирательные кампании в регионах; создание межрегио-

нальных органов федеральной государственной власти, стоящих над органами государственной власти субъектов федерации; создание федеральными министерствами своих главных управлений на территориях субъектов федерации, иногда существующих параллельно аналогичным органам субъектов федерации; лишение субъектов федерации права делать государственные внешние заимствования; частое вмешательство федерального центра в компетенцию субъектов федерации. Все эти противоречивые моменты делают отношения центра и регионов еще более конфликтными.

Следует признать, что на первом этапе формирования российского федерализма в 1990-е гг. были накоплены очень большие противоречия и проблемы. Они были вызваны издержками практиковавшегося подхода к решению федеративных проблем. Все 1990-е гг. центральное руководство страны использовало вопросы федеративных отношений как средство торга с региональными элитами. Поэтому стратегически важные вопросы развития страны приносились в жертву политической конъюнктуре.

Реформы 2000–2008 гг. представляли собой попытку практического воплощения модели централизованного федерализма. Ей исторически предшествовали принятие Конституции 1993 г. и целый ряд централизаторских инициатив и мероприятий федеральной власти в 1993–1999 гг. С самого начала В.В. Путин задал стиль отношений между центром и регионами – минимизация диалога и компромисса, ограничение региональных свобод, создание безвыходной ситуации для губернаторов. Очевидно, что дальнейшая системная централизация избыточна, к тому же она означала бы уже фактический демонтаж федерализма, а это само по себе предполагает либо открытое нарушение основ конституционного строя, либо пересмотр Конституции. Теоретически последнее возможно, но на самом деле это вряд ли целесообразно.

Власть не хочет признавать, что единство страны – это вопрос экономической стратегии, развития инфраструктуры и коммуникаций, преодоления социальных различий между территориями, тонкой настройки межнациональных отношений. И задача эта решается отнюдь не аппаратно-бюрократическими методами. Сейчас, увлекшись строительством вертикалей и не зная, где остановиться, центральная власть вплотную приблизилась к ликвидации местного самоуправления.

В результате проводимой реформы нынешняя власть, конечно, укрепится. Изменив политическую систему, Президент решит задачу объединения правящих элит вокруг него самого. Но с точки зрения российской истории это – мелкая, частная задача, решив которую на какое-то время, потом, лет через 10–20, можно потерять все остальное, потерять страну.

В целом современная роль субъекта федерации не может быть признана соответствующей признакам федерализма. России нужна более сбалансированная региональная стратегия, действительно достойная статуса национального проекта.

Библиографический список

1. *Андреев, Д. А.* Пространство власти от Владимира Святого до Владимира Путина : Краткий курс. X–XXI вв. / Д. А. Андреев, Г. А. Бордюгов. – М. : АИРО-XX – СПб. : Дмитрий Буланин, 2004.
2. *Бельский, К. С.* О реформе губернаторской должности / К. С. Бельский // Государство и право. – 2001. – № 1.
3. *Васильев, А. В.* Вертикаль подпиливает саму себя / А. В. Васильев // Волга. – 2007. – 19 июня.
4. *Государственная служба: теория и организация* / под ред. М. С. Рацикова. – М., 1998. – С. 151.
5. *Конституция* Российской Федерации. Официальный текст. – М. : ООО «Издательство АСТ», 2000. – 64 с.
6. *Корнилов, А. Л.* Реорганизация государственных органов в субъектах Российской Федерации / А. Л. Корнилов // Государство и право. – 2005. – № 3.
7. *Мохов, В. П.* Трансформация власти в России : инновация и традиция / В. П. Мохов // Политическая наука. – 2002. – № 1.
8. *Парад суверенитетов* // Известия. – 8 августа 1990.

9. *Родионов, М.* Миссия могильщика договоров Козака невыполнима? / М. Родионов. – Режим доступа: <http://www.smi.ru>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус., англ.
10. *Трецилин, В.* Вертикаль требует продолжения / В. Трецилин // Волга. – 2005. – 8 февраля.
11. *Туровский, Р. Ф.* Политическая регионалистика / Р. Ф. Туровский. – М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. – 780 с.
12. *Туровский, Р. Ф.* Размышления о региональной стратегии России / Р. Ф. Туровский. – Режим доступа: <http://regionalistica.ru>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус., англ.
13. *Фарушкин, М. Х.* Противоречия федерализации в России / М. Х. Фарушкин // Демократия, управление, культура: проблемные измерения современной политики. Политическая наука: Ежегодник 2006 / Российская ассоциация политической науки ; гл. ред. А. И. Соловьев. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. – 551 с.
14. *Черепанов, В. А.* О мониторинге правовых основ федеративной реформы / В. А. Черепанов // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 5.

СТАТУС ГРАНИЦ И ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ РАЗНОГЛАСИЯ В ПРИКАСПИЙСКОМ РЕГИОНЕ

М.Ш. Джанталеева
(Россия, г. Астрахань)

Ключевые слова: Каспийский регион, геополитика, конфликт, территориальные разногласия, СНГ, международно-правовой статус.

Key words: Caspian region, geopolitics, conflict, territorial discords, the Commonwealth of Independent States (C.I.S.), international-legal status.

Распад СССР привел к кардинальным изменениям ситуации на евразийском пространстве. На месте территориальной общности, однородной в политическом, идеологическом, отчасти экономическом и культурном отношениях, возникли пятнадцать новых государств, большинство которых активно стремятся преодолеть зависимость от по-прежнему сковывающих их самостоятельность инфраструктурных, культурных и других элементов некогда общей системы. Одним из ключевых факторов структурной организации постсоветского пространства являются новые границы, которые из формальных административных разделительных линий превратились в важнейший атрибут государственного суверенитета, регулятор интенсивности самых разноплановых международных связей в регионе.

В результате дезинтеграции Советского Союза возникли 24 новые границы общей протяженностью более 24 тыс. километров, что составляет около 57 % от общей длины всех границ постсоветских государств, в т. ч. более 11 тыс. километров, т.е. около 56 %, длины границ России [4, с. 75].

Границы между новыми независимыми государствами являются важнейшими составляющими несущей конструкции региональной системы международных отношений на постсоветском пространстве. От характера и эффективности функционирования данных рубежей во многом зависит, будет ли упомянутая система состоять из стабильных, жизнеспособных государств, насколько она окажется устойчивой к таким новым вызовам, как контрабанда, нелегальная миграция, терроризм и т.п.; насколько устойчивыми окажутся связи между элементами вышеупомянутой системы. Речь идет либо о том, что новые пограничные зоны, оставаясь фильтром против нелегальных трансграничных потоков, станут районами стабильных и интенсивных международных контактов между сопредельными и другими государствами и, таким