УДК 321:342.24:323.1

ИЛЬИН В.И.,
БУРКОВСКАЯ В.А.

Формирование новой модели федеративных и национальных отношений в Российской Федерации

Статья посвящена проблемам совершенствования федеративных отношений в контексте реализуемой в Российской Федерации государственной национальной политики, анализу реформ, проводившихся в данном направлении в последнее десятилетие, и перспектив дальнейшего развития федерации в России.

Ключевые слова: федерализм, государственная национальная политика, национальные отношения, разделение властей, федеративная ответственность.

Опыт развития федерализма в 1990-е – начале 2000-х показал, что, как и в ряде других стран (Канаде, Австрии, Германии и др.), федерализм в России утверждался «сверху». Российскому федерализму свойственна асимметричность, также характерная для многих федеративных государств (США, Индия, Канада, Танзания, Бразилия и др.).

К специфическим чертам российского федерализма можно отнести следующие:

– В России самое большое количество субъектов (83) по сравнению с другими федерациями (в США – 50, Мексике – 31, Индии – 25 и т.д.).

– Федерация в России строится на сочетании этнического и территориального принципов (в ФРГ, США, Австрии – на основе территориального принципа, в Индии и Бельгии – с учетом этнического и лингвистического факторов).

– Субъекты Федерации объединены в восемь федеральных округов, управление которыми осуществляется федеральным центром.

– В построении и функционировании федерации сочетаются доминирующий конституционный и договорной принципы.

– Для России характерно наличие гигантских региональных диспропорций.

Федерация дает возможность народам России обрести свою государственность и самоопределение во всех его измерениях. Она амортизировала первую и самую опасную взрывную волну этнонационализма. Федерация – это и разделение властей, являющееся одним из критериев современной демократии. В свою очередь это разделение властей становится важной гарантией от попыток реставрации тоталитаризма. Власть на уровне субъектов Федерации приближается к населению, что в условиях кризиса страны достаточно важно. Федерация – это и политически оформленное равноправие субъектов, что также является важнейшим признаком демократии. Она дает реальное представительство субъектов на высшем уровне государственной власти.

Федерализм как форма сочетания интересов Центра и регионов способствует реализации демократических принципов в государстве с обширной территорией и многочисленным населением, дает ответ на потребность народов в самоопределении и при этом сохранении целостности веками складывавшейся общности. Он реализует принцип субсидиарности, согласно которому проблемы надо решать на уровнях управления, соответствующих

возможностям этих уровней, что стимулирует процесс принятия решений и устраняет существенные основания для оспаривания распределения властей по вертикали. Федерализм порождает соревновательность властей, что важно в плане сдержек и противовесов. Он институциализирует политическую активность этносов, вводит ее энергию в конструктивное русло, закрепляет и создает гарантии поддержания равновесия, баланса в механизме вертикального разделения властей, расширяет возможности участия граждан в политической жизни страны[1].

В то же время федеративной системе имманентно присуще противоречие между разделением государственной власти и государственным единством, что «требует нахождения адекватного соотношения между федеральной и региональными властями, их оптимального баланса и взаимодействия в едином государстве»[2].

Активизация реформ, направленных на совершенствование федеративных отношений в России, пришлась на начало 2000-х годов. К этому времени созрели многие предпосылки для решительного продвижения по пути укрепления и развития Федерации. Резко спал накал этнополитических страстей. Получив всю полноту власти, лидеры республик не смогли выполнить своих обещаний. Поэтому ответственность за все нерешенные проблемы теперь уже не перекладывалась автоматически только на Центр, как это было раньше. В основном завершился передел собственности, а следовательно и уменьшилась потребность в этнополитической мобилизации как орудии такого передела. Несколько стабилизировалась экономическая ситуация, возросла потребность новых собственников в развитии общероссийского рынка и т.п.

На оптимизацию федеративных отношений была направлена серия реформ первого десятилетия XXI века, которые ввели новые механизмы их реализации, и одной из их главных задач было, несомненно, восстановление суверенитета Центра. К их числу относятся:

1) введение нового порядка формирования Совета Федерации;

2) создание Госсовета;

3) развитие института федеративной ответственности;

4) образование вначале семи, а потом и восьми федеральных округов;

5) образование института Полномочных представителей Президента в этих округах.

Конституция Российской Федерации устанавливала (ст. 95, ч.2), что в Совет Федерации должны входить по два представителя от каждого субъекта исполнительной власти. Закон 1995 года уточнял, что этими представителями будут главы законодательного (представительного) и исполнительного органа власти субъектов. Однако такой подход имел существенные недостатки. Совет Федерации согласно Конституции Российской Федерации мыслился как постоянно действующий орган. Но это требование вступило в противоречие со статусом губернаторов и Президентов республик и глав законодательных органов субъектов Федерации, которые также исполняли свои обязанности на постоянной основе. Одновременно нарушался принцип разделения власти, так как руководители исполнительных органов власти субъектов вводились в состав законодательной власти Федерации.

5 августа 2000 года был принят новый Закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которому соответствующие органы власти субъектов представляли уже не их главы, а просто представители этих органов. От законодательного органа – избираемые этим органом, от исполнительного органа – вначале рекомендуемый главой исполнительного органа, а затем утверждаемый законодательным органом.

В тот же период Указом Президента Российской Федерации «О Государственном Совете Российской Федерации» (от 01 сентября 2000 года) при Президенте Российской Федерации был создан Государственный Совет, в который входили главы регионов. И хотя это был совещательный орган, однако он был призван рассматривать и вносить Президенту рекомендации по важнейшим вопросам государственной политики: обсуждению имеющих особое государственное значение проблем взаимоотношений Российской Федерации и

ее субъектов, укреплению основ федерализма, рассмотрению по предложению Президента Российской Федерации проектов федеральных законов и Указов Президента, обсуждению проекта федерального закона о федеральном бюджете, основных вопросов кадровой политики в стране и др.

Одним из проявлений укрепления централизованного и конституционного характера модели российского федерализма является сдвиг в соотношении роли его конституционного и договорного начал. Важнейшее направление федеративной реформы – укрепление Центра Федерации. В условиях современной России это совершенно необходимо, поскольку детерминируется специфическими условиями строительства новой федерации в России:

– во-первых, наличием очень большой дифференциации между регионами и субъектами Федерации по многим экономическим, социальным и другим параметрам, «разновесностью» субъектов. Зачастую они несопоставимы между собой по экономическому, демографическому потенциалу, поэтому их претензии на равенство могут быть прежде всего реализованы в политической форме и через государство;

– во-вторых, дотационностью большинства субъектов Федерации, необходимостью перераспределения ресурсов между субъектами. Это может сделать только государство, причем сильное;

– в-третьих, более высоким уровнем развития демократических начал в процессе становления российской политической системы в Центре, от способности которого противостоять самовластью местных элит в немалой степени зависит развитие демократии в России.

Укрепление федерального Центра предполагает дальнейшее укрепление вертикали власти, приведение в соответствие с Конституцией РФ конституций (уставов) и законодательства субъектов Федерации.

В то же время укрепление и дальнейшее развитие федеративных начал, стабилизация межнациональных отношений трудно осуществимы без оптимизации сферы разграничения полномочий и предметов ведения между Центром (Федерацией) и субъектами. Отметим, что разграничение предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере государственной национальной политики Российской Федерации является одним из принципов реализации государственной национальной политики в РФ, отраженным в Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 года.

Однако в современной Российской Федерации отсутствует четкое правовое разграничение полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, что способствует дестабилизации системы государственной власти, негативно сказывается на реализации основных задач национальной политики и на состоянии межнациональных отношений в целом и в конечном счете парализует функционирование целого ряда механизмов реализации государственной национальной политики в РФ[3].

В наибольшей степени это относится к разграничению полномочий между органами власти субъектов и органами местного самоуправления, поскольку именно в этой сфере наблюдается наибольшее количество законодательных пробелов. Отчасти они заполняются решениями Конституционного и иных судов, однако отсутствие четкого правового регулирования взаимоотношений органов власти субъектов и органов местного самоуправления по вопросам разграничения полномочий зачастую приводит к перекладыванию ответственности на другой уровень, что оказывается особенно опасным применительно к сфере межнациональных отношений. В конечном итоге возникают препятствия к осуществлению мер государственной национальной политики на местах: не учитываются интересы этнических, конфессиональных и иных общин, затрудняется регулирование языковых и этнокультурных проблем.

Деятельность органов местного самоуправления в сфере этнокультурной политики зачастую парализуется отсутствием

необходимого финансирования. В связи с этим вопрос об оптимизации всей системы разграничения полномочий и предметов ведения между различными уровнями государственной власти приобретает особую актуальность применительно не только к построению и развитию федеративных отношений в России, но и к эффективной реализации основных целей, задач и программ государственной национальной политики, определяемых Стратегией государственной национальной политики РФ на период до 2025 года.

Совершенствование системы разграничения полномочий между всеми уровнями публичной власти в Российской Федерации заявлено в качестве одного из важнейших мероприятий в рамках государственной программы РФ «Региональная политика и федеративные отношения», утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 26 марта 2013 года и рассчитанной на 2013–2020 годы. Данная программа включает в себя подпрограммы «Совершенствование федеративных отношений и механизмов управления региональным развитием», «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России», «Оказание содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»[4]. Таким образом, на государственном уровне в очередной раз акцентируется невозможность решения в Российской Федерации проблем, связанных с региональным развитием и совершенствованием федеративных отношений, без учета национального фактора.

Как известно, большинство специалистов по федерализму считают, что суть федерализма – в вертикальном разделении властей и что это – самая сложная его проблема[5]. Естественно, ее решение сильно затрудняется в условиях переходного периода, особенно его начального этапа, когда на первый план выдвигается вопрос о переделе власти и собственности.

Однако разделение властей – это не только сдержки и противовесы, это и система кооперативного взаимодействия органов власти, обеспечивающая координацию их деятельности, совместное решение сложных проблем. Эта сторона взаимодействия органов государственной власти как в горизонтальном, так и вертикальном направлении регулируется федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (№ 184-ФЗ от 6 октября 1999 г.)[6].

Также широко практикуется детальное разграничение полномочий между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления по предметам совместного ведения нормами отраслевого законодательства.

Одним из способов эффективного решения актуальных, в том числе и в национальной сфере, вопросов, относящихся к совместной компетенции Российской Федерации и субъектов РФ, является делегирование Центром части своих полномочий органам власти субъектов РФ с сохранением контроля за осуществлением переданных полномочий и возможности их отзыва в том случае, если их исполнение на уровне субъекта оказывается непродуктивным.

В контексте преобразований, направленных на совершенствование федеративных отношений в России, особую актуальность приобретает вопрос о развитии института федеративной ответственности, т.е. ответственности субъектов Федерации, представляющей собой принуждение к исполнению требований федерального права в правоотношениях, каждая из сторон которых обязана отвечать за свои поступки перед другой стороной[7].

Очевидно, что соответствие деятельности субъектов федеративных отношений конституционно-правовым нормам оказывает прямое влияние на стабильность всей системы федеративных отношений. Без развитого института федеративной ответственности невозможным оказывается предоставление гарантий реализации прав как субъектов федеративных отношений, так и отдельного человека и гражданина. Особую важность институт федеративной ответственности приобретает в реализации государственной национальной политики. Нарушения прав этнических групп и сообществ, национальных меньшинств,

установление различных ограничений по национальному признаку со стороны органов федеральной и региональной властей, неисполнение федеральных законов, регулирующих данную сферу, должны предполагать установление конкретных форм ответственности органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц. Развитый институт федеративной ответственности является одним из необходимых условий для формирования и укрепления в Российской Федерации единого правового пространства.

Основные принципы построения единого правового пространства в Российской Федерации закреплены в Конституции РФ и заключаются в верховенстве Конституции РФ и федеральных законов, их действии на всей территории Российской Федерации. В то же время укрепление единого правового пространства не представляется возможным без соблюдения целого ряда условий: обеспечения реализации принципа верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации, укрепления территориальной целостности Российской Федерации, наличия действенных механизмов обеспечения правового единства на территории Российской Федерации, формирования соответствующей структуры органов власти, повышения авторитета федеральной власти и т.д.

Серьезным препятствием для укрепления единого правового пространства в России являются противоречия, возникающие между федеральным центром и субъектами в процессе законотворческой деятельности. Наибольшие разночтения наблюдаются при законодательном регулировании вопросов, относящихся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, в том числе и к сфере межнациональных отношений. В настоящее время возникающие споры решаются исключительно Конституционным судом, однако необходимым представляется использование и иных предусмотренных российским законодательством механизмов, в том числе проведение экспертизы проектов законов и иных нормативно-правовых актов РФ и субъектов РФ.

В целом укрепление единого правового пространства РФ выступает как гарантом стабильности сложившейся в Российской Федерации системы федеративных отношений и государственной власти, так и платформой для дальнейшего развития межнационального сотрудничества в рамках РФ.

Важным звеном в механизме новой модели российского федерализма стало создание федеральных округов на основе «Положения о Полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе», утвержденного Указом Президента от 13 мая 2000 года[8]. Представитель Президента и его аппарат призваны решать широкий круг проблем:

– организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов власти;

– обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента;

– организация работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации,

– внесение Президенту Российской Федерации предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина;

– взаимодействие с Главным контрольным управлением Президента Российской Федерации и органами прокуратуры Российской Федерации при организации проверок исполнения в федеральном округе федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и т.д.

Главная функция округов достаточно очевидна: укрепление единства, целостности государства, подвергшегося описанным ранее угрозам, особенно в территориальном плане.

Представители Президента в округах непосредственно подчинены и подотчетны Президенту, им назначаются и освобождаются от должности, входят в состав Администрации Президента. Представитель

организует взаимодействие не только с органами власти региона, но и политическими партиями, общественными и религиозными объединениями. Он инициирует проведение согласовательных процедур при разрешении разногласий между органами государственной власти Федерации и субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. В состав его аппарата входит окружная инспекция Главного контрольного управления Президента Российской Федерации.

Полпреды сыграли важную роль в решении задачи приведения в соответствие конституций и законодательств субъектов Федерации с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. Повысилось значение кадрового направления их деятельности. Активную роль Полномочные представители сыграли и в изменении состава субъектов Российской Федерации, вхождения автономных округов в края и области.

В 2000-х годах активизировалось обсуждение возможностей развития института федерального вмешательства[9]. В некоторых направлениях этот институт получил свое реальное развитие (введение в 2000 году Указом Президента Российской Федерации на территории Чеченской Республики временной системы органов исполнительной власти и др.). Однако в целом на фоне достаточно богатого и разнообразного международного опыта федерального вмешательства в Российской Федерации данное направление пока не получило должного развития. Как отмечал В. Путин, «подобные институты вмешательства есть во многих государствах. Они применяются крайне редко, но само их наличие служит надежной гарантией четкого исполнения конституции и федеральных законов»[10].

Укрепление конституционного характера Российской Федерации проявилось, с одной стороны, во всевозможных формах гарантий его верховенства, с другой – в упорядочении договорной практики. В 1990-е годы и целый ряд экспертов и, естественно, представители региональных элит подчеркивали роли договоров в российском федерализме вплоть до институционализации ведущей роли договоров (по сравнению с Конституцией Российской Федерации). Однако практика 1990-х годов продемонстрировала ошибочность подобного подхода. В условиях России исходным должен быть конституционный принцип. Договоры и соглашения – дополнение к конституционному принципу, скорее исключительные случаи, по крайней мере, требующие гораздо более ответственного подхода, обоснования, прохождения соответствующих процедур рассмотрения и утверждения с участием всех ветвей власти.

Важным направлением в процессе совершенствования федеративных отношений в Российской Федерации является оптимизация политико-административного устройства, в рамках которой проводится укрупнение регионов. На момент принятия Конституции РФ в России насчитывалось 89 субъектов. В период с 2003 по 2008 год были объединены Коми-Пермяцкий АО и Пермская область (в Пермский край), Таймырский и Эвенкийский АО и Красноярский край, Камчатская область и Корякский АО (в Камчатский край), Усть-Ордынский Бурятский АО и Иркутская область, Читинская область и Агинский Бурятский АО (в Забайкальский край). Среди предпосылок к происшедшему объединению и дальнейшему укрупнению регионов можно выделить стремление к укреплению «вертикали власти» для усиления контроля над территориями, политическими (в том числе национальными) элитами, финансами региона, выравниванию уровня экономического развития субъектов Федерации, снижению роли национального фактора в административно-территориальном делении и т.д.

Среди аргументов, высказанных в пользу объединения субъектов, важное место занимал постулат о противодействии национальному и территориальному сепаратизму. В то же время прогнозы относительно влияния укрупнения регионов на состояние межнациональных отношений не могут быть столь однозначными, поскольку чрезмерное форсирование интегративных процессов, особенно в регионах со сложным этническим составом, может привести к росту сепаратистских настроений или к утрате малыми народами национальной самобытности. Таким

образом, необходимой в свете обозначенных проблем представляется именно оптимизация административно-территориального устройства с учетом потенциальных угроз в национальной сфере.

Как видно, строительство новой федерации – процесс сложный, порою порождающий различного рода коллизии, разночтения и конфликты. Однако дальнейшее развитие федеративных отношений необходимо, поскольку они являются определяющим фактором, оказывающим влияние на результативность проводимой государством национальной политики.

---

[1] См.: Огнева В.В. Внешнеполитическая стратегия современной России [Текст] В.В. Огнева //Среднерусский вестник общественных наук. 2009. № 3. С.143–147; Васютин Ю.С. Приоритетные направления государственного регулирования территориального развития в Российской Федерации [Текст] Ю.С. Васютин //Среднерусский вестник общественных наук. 2006. № 1. С. 76–81.

[2] Бурковская В.А. Государственное единство Российской Федерации и разделение властей // Среднерусский вестник общественных наук. 2008. № 3. С. 64.

[3] См.: Ильин В.И. Механизмы реализации государственной национальной политики в Российской Федерации // Среднерусский вестник общественных наук. 2012. № 2. С. 105–117.

[4] Государственная программа Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения» [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.gosprogrammy.gov.ru

[5] См.: Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы российского федерализма. М.: Юристъ, 2006; Черепанов В.А. Федеративная реформа в России. М.: Издательство «Социально-политическая мысль», 2007.

[6] Российская Федерация. Законы. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[Текст]:[Федеральный закон № 184-ФЗ от 6 октября 1999г.] // http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/legislation_RF/index.php?do4=document&id4=5724afaa-4194-470c-8df3-8737d9c801c7

[7] Барциц И.Н. Федеративная ответственность: понятие и виды //Журнал российского права. 1999. № 12. С. 37.

[8] Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном Представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (с изменениями на 2 февраля 2013 года) [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://docs.cntd.ru/document/901760496

[9] Стрельников Г.А. Федеративные отношения: становление, развитие, тенденции. М.: Приор, 2001 .

[10] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. М., 2000. С. 29.