

УДК 342.24

УСИЛЕНИЕ ДИСБАЛАНСА В РОССИЙСКОМ ФЕДЕРАЛИЗМЕ¹

М.Х. Фарушкин, доктор философских наук

В истории постсоветского развития России отечественная политология четко выделяет два периода: период с 1991 по 1999 г. как период децентрализации власти и управления и период с 2000 г. по настоящее время как период централизации и даже сверхцентрализации.

Применительно к проблеме федерализма можно сказать, что первый период характеризуется созданием институтов федерализма и формированием федеративных отношений, второй — процессом дефедерализации.

1990-е гг. в России были, помимо прочего, временем надежд на формирование подлинного федерализма. В этом направлении были предприняты следующие меры:

- заключен федеративный договор;
- принята новая Конституция РФ, в которой закреплено определение России как федеративного государства;
- в статьях 71, 72, 73 проведено разграничение предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами федерации;
- Конституция предусматривала заключение дополнительных договоров и соглашений между центром и субъектами федерации;
- закрепление в Конституции Российской Федерации положений о суверенитете и целостности Российской Федерации;

- провозглашено верховенство федеральной Конституции и федеральных акто́в на всей территории России;

- провозглашено равноправие субъектов федерации;

- признание Российской Федерацией принципов равных прав и самоопределения наций;

- признание статуса республик в составе Российской Федерации в качестве государств;

- создание второй палаты национального парламента, палаты регионов, в которой в равной мере представлены все субъекты федерации;

- субъекты федерации получили выход на международную арену для участия в международных гуманитарных и экономических связях;

- в Бюджетном Кодексе были установлены равные доли федерального центра и субъектов федерации в распределении налогов (50/50);

- включение конституционной нормы, делающей невозможными поправки в Конституцию без согласия законодательных органов 2/3 субъектов федерации;

- закрепление в Конституции нормы, запрещающей менять статус субъекта федерации и его территорию без согласия самого субъекта;

- закрепление за субъектами федерации права самостоятельно создавать систему государственных орга-

нов в соответствии с Конституцией и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

– впервые в истории России был создан Конституционный Суд, призванный, в частности, обеспечивать федеративный характер государства.

Таким образом, в 1991–1999-е гг. были созданы некоторые важные институциональные предпосылки для дальнейшего развития федерализма.

Однако, правда и то, что российский федерализм находился в рудиментарном и нестабильном состоянии, имел более декларативный, чем реальный, характер.

Основными недостатками сформировавшейся системы федеративных отношений и соответственно ограничителями российского федерализма в то время оказались:

– во-первых, стали очевидными некоторые пробелы в институциональном дизайне. Не все общезначимые структурные элементы федеративной формы государственного устройства получили институциональное закрепление в Российской Федерации (например, не была устранена возможность пересмотра Конституции без участия субъектов федерации).

– во-вторых, те элементы федерализма, которые зафиксированы в Конституции Российской Федерации и других законодательных актах, не всегда реализуются на практике, оставаясь в значительной мере декларациями. Многие нормы, регулирующие федеративные отношения, не выполнялись (например, принцип верховенства федеральной Конституции и федеральных законов или нормы, разграничивающие предметы ведения и полномочия федерального

центра и субъектов федерации, или принцип разделения властей и др.). И в этом отношении можно в какой-то мере (но не во всем) согласиться с выводом, что «Россия приняла все ключевые внешние структурные атрибуты федерации, и Конституция на самом деле хранит многие ключевые принципы федерализма и демократии, но на практике ни федеральные власти, ни субъекты федерации не соблюдают полностью эти федеральные принципы. Демократическое федеративное государство, основанное на принципах федерализма, еще не консолидировалось в России»².

Другими недостатками сформировавшейся в 90-е гг. прошлого столетия модели российского федерализма были: разное видение смысла федерализма федеральной и региональными элитами; подмена открытых публичных федеративных отношений системой неформальных отношений и сделок между федеральной властью и региональными элитами; отсутствие политической воли, дезорганизация и общая слабость федеральной власти.

С начала 2000 г. в России был взят курс на рецентрализацию, и он был оправдан существовавшей в стране обстановкой неуправляемости социально-экономическими и политическими процессами и по существу анархией. Однако, как часто бывает в России, маятник не остановился на золотой середине, а качнулся далеко в противоположную сторону – в сторону сверхцентрализации. Она выразилась, в частности, в разрушении имевшихся ростков федерализма. Многие происходящие в России объективные процессы являются свидетельством взятого руководящими верхами страны курса на дефедерализацию Российского государства. К проявлениям этого курса относятся:

- создание федеральных округов;
- изменение межбюджетных отношений в пользу федерального центра;
- отрицание ограниченного суверенитета республик и других субъектов федерации;
- лишение населения субъектов федерации права избирать своих региональных руководителей;
- предоставление Президенту России права инициировать роспуск законодательных органов субъектов федерации и права отрешать от должности глав субъектов федерации;
- создание федеральными министерствами и ведомствами своих главных управлений на территории субъектов федерации, иногда параллельных существующим региональным органам (например, при существующем в Республике Татарстан Министерстве юстиции было создано Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Татарстан;
- лишение субъектов федерации права делать иностранные займы;
- создание межрегиональных органов, стоящих над органами государственной власти субъектов федерации;
- нередкое вторжение федерального центра в исключительные полномочия субъектов федерации и присвоение им права, в конечном счете, единолично решать вопросы, относящиеся к предметам совместного ведения;
- расширение в ущерб интересам субъектов федерации круга нормативных источников, регулирующих предметы совместного ведения;
- расширение круга источников, определяющих общие принципы организации законодательных и исполнительных органов государственной

власти субъектов Российской Федерации.

Учитывая все эти обстоятельства, трудно не согласиться с мнением, что «воздействие политической рецентрализации в короткий срок изменило лицо и природу российского федерализма и вызывает озабоченность то, что политическая траектория России удаляется от федералистской структуры в сторону унитарного государства»³.

В последние годы само понятие федерализма практически полностью выпало из политического дискурса руководящих деятелей России. Несмотря на конституционную характеристику России как федеративного государства, федерализм ни словом не упомянут в программной статье Президента Российской Федерации «Вперед, Россия». Что касается возможной роли политических партий в укреплении федерализма на российской почве, то если роль одних партий незначительна, поскольку они удалены от власти, самостоятельная роль партии власти незначительна потому, что целиком находится в услужении федеральной исполнительной власти.

В этой связи не праздным является вопрос, насколько искренне руководители России были привержены идеям федерализма в начале и середине 1990-х гг., когда, по характеристике одного зарубежного автора, «растущие центробежные силы и неэффективность центральной администрации оставляли правительству Ельцина небольшой выбор, кроме как развивать процесс федерализации для того, чтобы сохранить территориальную целостность Российской Федерации, все более улаживая конфликтующие интересы республик и регионов»⁴. В этих условиях, не было ли обращение к федерализму и соот-

ветственно предоставление субъектам федерации достаточно широких прав тактическим приемом с расчетом по мере укрепления центральной власти взять реванш и покончить, если не на словах, то на деле, с федеративным проектом. Недалекое будущее должно показать, насколько оправданно такое предположение.

Нет никаких доказательств, что как высокую ценность воспринимает федерализм население России. Доминирующая в обществе авторитарно-патриархальная политическая культура, нормы которой разделяют как элита, так и масса, оправдывает жесткую централизацию и персонализацию власти, правовой нигилизм и массовую коррупцию и одновременно не приемлет плюрализм и автономное функционирование каких бы то ни было субъектов.

Среди факторов, влияющих на состояние федеративных отношений, следует выделить роль судебной системы. Хотя Конституционный Суд Российской Федерации высказывался в пользу баланса интересов федерации и ее субъектов, на деле он практически всегда, когда имел место конфликт этих интересов, вставал на сторону федерального центра. Учитывая некоторые решения Конституционного Суда, приходится констатировать, что часто он, подыгрывая высшей исполнительной власти, вносил свою лепту в дефедерализацию России и в этом качестве может рассматриваться в качестве препятствия на пути укрепления российского федерализма.

В этой связи представляют интерес некоторые решения Конституционного Суда, принятые по вопросам федеративных отношений. Так, если Федеративный договор закреплял положение о государственном суверенитете республик в составе Рос-

сийской Федерации, а Конституция РФ, не упоминая о нем, тем не менее подразумевает его, то Конституционный Суд в своих Постановлении от 7 июня 2000 г. и Определении от 27 июня того же года встал на позицию полного отрицания государственного суверенитета республик и признания его только за Российской Федерацией в целом. Такая позиция не соответствует ряду конституционных норм.

Конституция Российской Федерации включает в себя, по крайней мере, три положения, которые позволяют предположить признание федеральной конституцией суверенитета республик, хотя и в ограниченном объеме. Первое положение касается определения государственной природы республик. В части 2 статьи 5 Конституции Российской Федерации республики названы государствами. Общеизвестным в политической и правовой науках является мнение, что одним из неотъемлемых признаков (свойств) всякого государства является наличие суверенитета, то есть верховенства в решении всех вопросов, подпадающих под юрисдикцию данного государства. Без суверенитета государств не бывает.

Второе конституционное положение, косвенно свидетельствующее, по мнению ряда авторов, о признании в Конституции Российской Федерации суверенитета республик, содержится в ст. 73 федеральной Конституции, в которой определяются по остаточному принципу предметы ведения и полномочия субъектов Российской Федерации. Здесь говорится: «Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации об-

ладают всей полнотой государственной власти». В связи с этим резонно задается вопрос: можно ли вообще обладать всей полнотой государственной власти, пусть и в определенных пределах, и одновременно не быть в этих пределах суверенным? Следует серьезно отнестись к заявлению одного из участников процесса разработки проекта Конституции. «Считаю возможным утверждать, — пишет С.М. Шахрай, — что категория «всей полноты государственной власти» субъектов федерации вне предметов ведения и полномочий Российской Федерации была сформулирована как синонимичная замена понятию «суверенитет», в связи с тем, что в начале 90-х гг. XX века этот термин стал чрезмерно политизированным»⁵. И далее автор с достаточным основанием заявляет, что «в чисто научном плане понятие ограниченного (распределенного) суверенитета и понятие всей полноты государственной власти субъекта вне предметов ведения и полномочий федерации следует признать практически тождественными»⁶.

Подтверждением суверенного характера государственной власти субъектов федерации служит и положение, закрепленное в части 6 статьи 76 Конституции Российской Федерации. Суть его заключается в том, что в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным по предметам ведения субъекта федерации, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации. Сторонники признания ограниченного суверенитета субъектов федераций полагают, что вряд ли было бы возможно такое правовое решение, если бы субъект Российской Федерации не был суве-

ренен в границах собственных предметов ведения и своих полномочий.

В ряде случаев Конституционный Суд давал такое расширительное толкование конституционных положений, которое ущемляло права и законные интересы субъектов федерации. Например, Конституционный же Суд Российской Федерации в одном из своих Постановлений⁷ неправомерно утверждает, что «субъекты Российской Федерации, самостоятельно устанавливая путем принятия собственных нормативных правовых актов систему органов государственной власти и их полномочия, должны исходить из основ конституционного строя, общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти (статья 72, пункт «н» части 1; статья 77, часть 1), из других положений Конституции Российской Федерации, конкретизирующих их федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти».

Между тем в соответствии с Конституцией Российской Федерации система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается самими субъектами федерации самостоятельно *только* «в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом». Ни о каких других положениях Конституции РФ, конкретизирующих их федеральных законах и тем более иных нормативных правовых актах федеральных органов государственной власти в тексте ст. 77 Конституции Российской Федерации в данной связи не упоминается. Позволить лю-

бому федеральному органу государственной власти своими нормативными правовыми актами вмешиваться в организацию государственной власти в субъектах федерации, означало бы подрыв федеративного устройства государства.

Еще один пример такого рода – это расширительное толкование Конституционным Судом статьи 76 (ч. 2). В ней говорится: «По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации». Возражая в Конституционном Суде Российской Федерации против принятия по вопросам совместного ведения подзаконных нормативных правовых актов федеральных органов власти, Правительство Республики Карелия указывало на то, что из статьи 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации следует, что по предметам совместного ведения не могут издаваться никакие иные федеральные нормативные правовые акты, кроме законов.

Однако Конституционный Суд Российской Федерации не согласился с такой аргументацией. Суд исходил при этом из статей 90, 115, 125 (пункт «а» части 2) Конституции, из которых, по его мнению, следует, что Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации принимают собственные правовые акты, в том числе нормативного характера, по вопросам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов⁸.

Таким образом, в соответствии с Постановлением Конституционного Суда по предметам совместного

ведения федеральные органы государственной власти могут принимать не только законы, но и подзаконные нормативные правовые акты.

Эта позиция существенно нарушает права субъектов Российской Федерации. Дело в том, что в случае принятия по вопросу, относящемуся к предметам совместного ведения, федерального закона, как это и предусмотрено Конституцией Российской Федерации, существует все-таки, пусть и не вполне удовлетворительный, но законодательно определенный порядок участия субъектов федерации в законотворческом процессе. В случае же принятия по предметам совместного ведения других (подзаконных) нормативных правовых актов непонятно, как в этом виде правотворчества смогут участвовать субъекты Федерации, имеющие по предметам совместного ведения в принципе такие же полномочия, что и федеральные органы государственной власти.

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что вряд ли Конституционный Суд можно рассматривать как сильную гарантию федеративного устройства в нашем Отечестве. Неопределенное будущее федерализма в России связано и с тем, что в настоящее время в России нет ни одной мощной и влиятельной социальной и политической силы, которая на деле, а не на словах выступала бы за федерализм. По-видимому, единственным искренним сторонником федералистских идей и практики остается пока часть научной общественности. Но без широкой социальной базы поддержки перспективы российского федерализма весьма туманны.

Судя по всему, российская политическая элита не связывает будущее России с федеративным типом госу-

дарственного устройства. Под влиянием именно этого фактора в России в начале нынешнего столетия наметился зримый отход от федерализма.

В том курсе на модернизацию России, который провозгласило нынешнее руководство страны, федерализму пока не находится места.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ В основу статьи положен доклад, сделанный автором на одной из секций VIII Всемирного Конгресса Международного совета по исследованиям стран Центральной и Восточной Европы, который проходил в Стокгольме 26 – 31 июля 2010 г.

² *Ross C.* Putin's federal reforms and the consolidation of federalism in Russia: one step forward, two back! // *Communist and Post-Communist Studies*, 2003, Vol. 36, Issue 1, P.31.

³ *Konitzer A.* and *Wegren S.* Federalism and Political Recentralization in the Russian Federation: United Russia as Party of Power // *Publius: The Journal of Federalism*, 2006, Vol.36, No. 4, P. 503.

⁴ *Brian D.M.* The Russian Federation and «functional federalism»: lessons from Tatarstan and Chechnya // *The Changing Faces of Federalism*. – Manchester: Manchester University Press, 2005, P. 51.

⁵ *Шахрай С.М.* Конституционное правосудие в системе российского федерализма. – С. 241.

⁶ Там же. – С. 242.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 21, ст. 2094.

⁸ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 г. № 1-П «О проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 3. Ст. 429.

Аннотация

В статье анализируются институциональные предпосылки российского федерализма, созданные в 90-е гг. прошлого столетия; рассматриваются основные проявления процесса дефедерализации (разрушения ростков федерализма), начавшегося с 2000 г.; высказываются предположения о дальнейшей судьбе российского федерализма и раскрываются причины ее неопределенности.

Ключевые слова: федерализм, институциональные условия, федеративные отношения, разграничение предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами федерации, суверенитет субъектов федерации, Конституционный Суд, дефедерализация.

Summary

The article is concerned with the analysis of some institutional conditions for the Russian federalism which were created in the 1990s as well as the discussion of the main features of a process of de-federalization started in 2000; moreover, the article represents the author's opinion about the destiny of the Russian federalism and the disclosure of causes of its uncertainty.