П.К.Гончаров,
кандидат философских наук, профессор

«ВОЛНЫ ФЕДЕРАЛИЗАЦИИ» КАК ПОИСК ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ

Составной частью транзитивных (переходных) процессов в современном социуме является выработка новой модели государственного устройства, позволяющей выстроить гармоничные отношения между различными частями государства и соответствующими структурными подразделениями госаппарата по линии «центр – регионы», способствующие укреплению его единства и повышению его эффективности. Форма государственного устройства – одна из основных составляющих формы государства как его внутренней и внешней организации, один из наиболее значимых для общества способов реализации его сущности и содержания, поскольку, в свою очередь, она оказывает на них серьезное воздействие, ускоряя, замедляя или деформируя развитие тех или иных процессов.

В комплексе проблем, охватываемых понятием «форма государственного устройства», можно выделить четыре стороны. Во-первых, *выбор наименования* основных административных единиц, на которые делится территория той или иной страны. Он может отражать как особенности национального языка и исторического пути государства (вилайеты в Турции, останы в Иране, воеводства в Польше, провинции в Испании, штаты в США), так и определенные различия между этими единицами, когда они имеются в рамках одного государства, например, республики, края, области, округа в Российской Федерации. В последнем случае разброс в названиях является лингвистическим выражением асимметричности административно-территориального деления страны.

Во-вторых, *определение критериев,* по которым проводится выделение (объединение) основных административно-территориальных единиц в государстве. В качестве таковых обычно используются географические, природно-климатические, экономические и народнохозяйственные признаки. В многонациональных государствах в качестве критерия может использоваться национальный состав населения, а также исторические обстоятельства включения (вхождения) территорий в состав единого государства.

В-третьих, правовой статус территориальных образований, то есть их *положение де-юре*. Он должен содержать определенный баланс

их прав и обязанностей в едином государстве: с одной стороны, быть достаточным для эффективного решения местных проблем, с другой – не нарушать субординацию во взаимоотношениях регионов с центральной властью, ставя под угрозу целостность государства.

В-четвертых, реальный характер взаимодействия центральных и местных органов власти, то есть их *взаимоотношения де-факто.* Даже при юридически корректном распределении объемов полномочий и предметов ведения между центром и регионами на практике перманентно осуществляются попытки каждой из сторон превысить свои права и преуменьшить свои обязанности. Правда, эта проблема относится, скорее, к сфере обеспечения нормального функционирования государства, чем его конструирования и конституирования.

В зависимости от порядка взаимодействия центральных и местных органов власти, правового статуса территориальных образований выделяются две основные формы государственного устройства: унитарная и федеративная. Унитарными является большинство государств мира: Великобритания, Голландия, Дания, Египет, Италия, Китай, Монголия, Япония, все постсоветские государства СНГ, кроме России, и т. д. Унитарные государства обладают едиными и одновременно единственными для всей территории высшими органами государственной власти и управления, конституцией, правовой, судебной, налоговой системами, гражданством и т. д. Правовой статус административно-территориальных единиц, не предусматривающий какой-либо политической самостоятельности, устанавливается центральной властью, которая осуществляет контроль за их деятельностью. Главный принцип построения и функционирования унитарного государства – приоритет общегосударственных интересов.

Федерация – более сложная, относительно распространенная форма государственного устройства (Австралия, Бельгия, Бразилия, Германия, Индия, Канада, Коморские острова, Малайзия, Мексика, Нигерия, США, Танзания, Швейцария и др.). Федерация – единое союзное государство, состоящее из нескольких относительно самостоятельных государственных образований, являющихся субъектами федерации и имеющих, наряду с федеральными, собственные системы органов власти и управления: законодательную, исполнительную и судебную. Они могут иметь собственные конституции, иные основополагающие законодательные акты, правовую систему, гражданство и т. д. Интересы субъектов федерации призвана отражать также одна из палат двухпалатного федерального парламента.

Наличие двух уровней власти и правовой системы в федеративных государствах предполагает разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами (как конституционное закрепле-

ние полномочий относительно решения определенного круга вопросов за соответствующим уровнем власти) на предмет: исключительного ведения федерации, совместного ведения федерации и ее субъектов, исключительного ведения субъектов федерации. При этом субъекты не обладают правом внешнеполитической деятельности и не имеют права выхода из союзного государства (сецессии).

Несмотря на различия в принципах построения и функционирования двух основных форм государственного устройства, их не следует абсолютизировать. Л.Санистебан обращает внимание на то, что «унитарное и федеральное государства представляют собой идеальные типы в том смысле, что в политической действительности они никогда не встречаются в "чистом виде". Самое централизованное государство оставляет определенные рамки автономии некоторым местным или областным органам, тогда как федеративное государство имеет центральные органы, власть которых распространяется на всю его территорию. Таким образом, отличие между двумя формами национального государства – в степени, но не сути, в большем или меньшем уровне децентрализации политической власти»[1].

Анализ перечней унитарных и федеративных государств показывает, что в обеих группах есть страны с территориями – огромными и небольшими, с населением – более чем миллиардным и совсем малочисленным, уровнем развитости – постиндустриальным и традиционным. Таким образом, эти характеристики соответствующих стран не имеют устойчивой корреляции с принятой в них формой государственного устройства. Пожалуй, решающими оказываются особенности социокультурного развития и исторического пути государств, национальной психологии населяющих их народов. Свою роль играют элемент случайности, или субъективный выбор, и политическая воля наиболее активных участников политического процесса.

Для определения предпочтительности перспектив той или иной формы государственного устройства недостаточно оценки эффективности конкретных унитарных и федеративных государств или их совокупностей. Ее необходимо дополнить анализом степени соответствия унитаристского или федералистского подходов в области государственного строительства тенденциям и потребностям современного развития человеческого социума в целом. С этих позиций, безусловно, следует признать приоритет федерализации как процесса реализации какой-либо модели федерализма (под федерализмом понимается теория (и практика), совокупность идей и принципов построения и функционирования федеративного государства).

---

[1] *Санистебан Л.С.* Основы политической науки. М., 1992. С. 116.

Во-первых, процессы федерализации госуправления естественным образом вписываются в контекст структурной децентрализации всех социальных систем, усложняющихся под воздействием пятой информационно-технологической революции. «Федерализм как подход, как метод и способ организации поддерживается и стимулируется системой микрокомпьютерной техники и сетью коммуникационных связей. Тем более что федерализм, благодаря свой гибкости и приспособляемости, наиболее полно отвечает многообразным требованиям постиндустриального общества, нового человека и постнациональной эры»[1].

Во-вторых, федерализация системы госуправления тесно связана с демократизацией социальной жизни. «Современные тенденции развития демократии, – отмечает В.Н.Костюк, – направлены в сторону децентрализации и федерализма (повышения роли региональных структур). Децентрализация и федерализм возникают как реакция на неспособность центральной власти учитывать многочисленные факторы, зависящие от решений, принимаемых огромным числом различных организаций и индивидуумов, находящихся в неопределенно большом числе взаимных связей»[2].

В-третьих, федерализация госуправления как делегирование определенных функций и полномочий от центральных органов региональным («федерализация вниз») является симметричным ответом на «федерализацию вверх» (передача функций и полномочий от национальных государств

международным политическим институтам). Она связывает противоречивые, разнонаправленные тенденции в единый процесс федерализации современного общества[3].

В целом федерализация может рассматриваться в качестве адекватного, все более востребованного способа государственно-политической трансформации, отвечающего закономерностям современного транзита социальных систем к постиндустриальному и информационному обществам. Современный период поиска модели государственного устройства России является очередным этапом решения проблемы, и для адекватного понимания должен рассматриваться в контексте общего длительного процесса строительства российской государственности.

---

[1] *Сиджанский Д.* Федералистское будущее Европы: от Европейского сообщества до Европейского союза. М., 1998. С. 231.

[2] *Костюк В.Н.* К теории информационного общества // Системные исследования: Методологические проблемы. Ежегодник-1997. М., 1997. С. 72.

[3] См.: *Фадеева Т.* Федералистская модель Европейского союза: Концепции и практика // МЭиМО. 2000. № 6. С. 24, 26.

Задача выбора и совершенствования формы государственного устройства возникла и становилась все более актуальной после выхода государства за пределы Московского княжества в XV – XVI вв. С одной стороны, огромные и все прирастающие слабо освоенные территории требовали простых и жестких централизованных схем управления, соответствующих унитарной форме государственного устройства, с другой – добровольное вступление, а также принудительное включение в состав России различных государственных образований других народов, становящийся все более разнородным национальный состав страны потребовали использования более сложных форм государственного устройства.

Так, в состав Российской империи как унитарного государства с начала XIX в. входило Великое Княжество Финляндское, занявшее исключительное положение относительно других частей России и имевшее собственные конституцию (которой не было в России), сейм, судоустройство и т. д. Существенными правами политической автономии была наделена и часть Польши, отошедшая к России по решению Венского конгресса 1815 г., – Царство Польское[1]. Этот опыт, имевший весьма ограниченные масштабы, тем не менее можно считать первой попыткой, первой, имперской «волной федерализации» России. Она завершилась выходом Финляндии и Польши из состава Российского государства.

По мере экономического и социокультурного развития многочисленных народов, оказавшихся в составе России, роста их национального самосознания этнический фактор начинает играть все возрастающую, а затем и решающую роль в определении формы государственно-территориального устройства страны, а локальное использование принципа федерализма становится недостаточным. Так, сразу после Февральской революции стремление к государственной суверенизации охватило не только Финляндию и Польшу, но и Украину, Прибалтику, Грузию, Среднюю Азию, Северный Кавказ и другие территории и их народы.[2]

Политическим выбором новой революционной власти в вопросе о государственном устройстве страны стало единство принципов равенства и суверенности всех народов России. В Декларации прав народов России, принятой в ноябре 1917 г., провозглашалось решение Советского правительства положить в основу своей деятельности по вопросу о национальностях их право на «свободное самоопределе-

[1] См.: Царство Польское // Энциклопедический словарь. Т. XXXVII. Издатели: Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. СПб., 1903. С. 819 – 826.

[2] См.: *Воронов С.Н.* Поиск формы государственного устройства России в правовой политике Временного правительства (март – ноябрь 1917 г.) // Правоведение. 2004. № 6. С. 153 – 169.

ние, вплоть до отделения и образования самостоятельного государства»[1]. В результате национальный признак на многие десятилетия стал не только главным, но и единственным субъектообразующим критерием при определении состава федеративного Российского государства, а суверенизация – главным направлением решения национального вопроса.

Учет национального признака при определении формы государственного устройства логичен и имеет свои прецеденты и аналоги в мировой практике. В то же время его абсолютизация, использование, с одной стороны, в качестве единственного критерия, а с другой – в сочетании с правом любого народа на государственный суверенитет, таит в себе многочисленные угрозы для основывающегося на нем федеративного государства. Такой подход игнорирует весьма существенные объективные различия между народами в их численности, степени компактности проживания, географическом положении занимаемой ими территории (выход к государственной границе или, напротив, окруженность со всех сторон территорией единого государства), наличие (или отсутствие) исторического опыта собственной государственности и т. д.

Все противоречия и негативный потенциал федеративного строительства по национальному признаку в полной мере проявились в советской модели федерализма, реализация которой составила содержание второй, советской «волны федерализации» России. Кроме того, как и в период существования Российской империи, на государственное строительство продолжали оказывать воздействие факторы, вызывавшие потребность как в децентрализации государственного устройства (культурно-историческая специфика отдельных территорий, многонациональный состав населения и т. д.), так и в применении методов централизованного государственного управления (размеры территории, суровые природно-климатические условия, традиционно сложное внешнеполитическое положение). Это обусловило сосуществование двух противоборствующих тенденций – федералистской и унитаристской – и, соответственно, внутренне противоречивый характер сложившейся модели федеративного государства. Союзные республики реально пользовались правами относительно самостоятельных государственных образований, более того, получали существенную целенаправленную поддержку от союзного центра в становлении собственного государства.

В РСФСР автономные республики, созданные по национально-территориальному признаку, тоже обладали некоторыми атрибутами государственности (конституция, государственные символы и др.)

[1] См.: Декреты Советской власти. Т. 1. М., 1957. С. 40.

планомерно развивали культуры титульной нации, стимулировали рост ее национального самосознания, даже если она составляла меньшинство населения. Аналогичный процесс развивался в национальных автономных областях и округах. В то е время края и области, созданные по территориальному признаку и населенные преимущественно русскими, ни де-юре, ни де-факто не имели никаких прав субъектов федерации. По отношению к этим административно-территориальным образованиям РСФСР являлась чисто унитарным государством.

В период перестройки, с ослаблением жесткого подавления любого политического недовольства, проблемы взаимоотношений союзного центра и республик в составе СССР, федерального центра и автономных республик в составе РСФСР приобрели острый политический характер, во многом предопределили распад СССР, поставили под угрозу целостность собственно России. Такой результат второй «волны федерализации» России скорее закономерен, чем неожидан. Несмотря на все реальные и мнимые недостатки советской федерализации, в союзных республиках сформировались (или сохранились) основы собственной государственности, а советский период объективно стал этапом подготовки к обретению (восстановлению) их полного государственного суверенитета.

На этапе постсоветского политического транзита Российского государства борьба по вертикали – между федеральным центром и регионами (субъектами федерации) – составила одну из основных линий борьбы внутри госаппарата. С позиций конституционного строительства она представляет собой борьбу за выбор формы государственного устройства России. С точки зрения содержания и направленности трансформации государственного устройства ее можно квалифицировать как третью, постсоветскую «волну федерализации» России. Особую остроту этому процессу, вариативность перспективам его развития придает то обстоятельство, что для определенных политических сил в национальных субъектах России это борьба не за совершенствование российской государственности, а за реализацию «права наций на самоопределение», то есть за выход из состава России и создание «самостоятельного национального государства».

Как и вторая, третья «волна федерализации» стала следствием системного кризиса общества и центральной власти и началась с всплеска борьбы национальных движений за государственный суверенитет. На ее траектории четко выделяются четыре отрезка, знаменующие определенные векторы развития процессов трансформации государственно-территориального устройства, качественно отличные этапы становления нового российского федерализма. Максимальный подъем третьей «волны» пришелся на первый этап

(1990 – 1991 гг.). Его содержание составила прежде всего суверенизация национальных образований, или «парад суверенитетов». С одной стороны, он стал выражением естественного стремления народов к выравниванию политико-правового статуса своих национальных административно-территориальных образований в рамках СССР и РСФСР, а части из них – к реализации «права наций на самоопределение». С другой стороны, в значительной мере его спровоцировало политиканство союзного и российского руководства.

Положительным результатом этого этапа стало относительное выравнивание статуса национально-территориальных образований, существенное расширение их прав, признание необходимости повышения прав краев и областей, то есть начало развития формы государственного устройства России в сторону подлинной федерации. Негативный результат – фактическое позиционирование себя рядом национальных республик как субъектов конфедеративного государства, возникновение реальной угрозы целостности РСФСР.

Второй этап третьей «волны федерализации» (1992 – 1993 гг.) – принятие и реализация Федеративного договора от 31 марта 1992 г., включенного по решению Съезда народных депутатов в качестве составной части в Конституцию России. С точки зрения трансформации нового российского государства стратегическое значение этого документа состоит в том, что, с одной стороны, он остановил нарастание хаоса и центробежных тенденций во взаимоотношениях Российского государства и его частей, ввел их дальнейшее развитие в рамки разграничения соответствующих предметов ведения и полномочий, способствовал сохранению территориальной целостности и единства России[1]. С другой стороны, он стал крупным реальным шагом в сторону подлинной федерализации России, к переходу от федерации республик к федерации всех крупных административных образований, созданных как по национальному, так и по территориальному признакам.

Третий этап третьей «волны федерализации» (1993 – 1999 гг.) – период принятия новой Конституции России и стабилизации взаимоотношений федерального центра и субъектов федерации на базе установленных ею принципов. Конституция России 1993 г. создала нынешнюю модель государственно-территориального устройства России. В ней полностью преодолен избирательный характер применения принципов федерализма лишь по отношению к национальным республикам (полуфедерация – полуунитарное государство), продекларировано юридическое равенство всех субъектов федера-

[1] См.: Федеративный договор // Конституция (Основной закон) Российской Федерации России. М., 1992. С. 79 – 108.

ции между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ст. 5), уменьшены политико-правовые различия между субъектами федерации, образованными, с одной стороны, по национальному признаку (прежде всего республики), с другой – по территориальному признаку (края, области). Принципиально важным для укрепления нового Российского государства является положение о государственной целостности как одной из основ федеративного устройства России (ст. 5), а также отсутствие у ее субъектов права на сецессию (выход из ее состава). Несмотря на имеющиеся специфику и недостатки, Конституция 1993 г. в целом может быть оценена как Основной закон именно федеративного государства.

Помимо отмеченных положительных результатов выработки и становления нынешней конституционной федеративной модели российского государства, она содержит в себе серьезные противоречия и потенциальные угрозы. В качестве главной проблемы современного федеративного устройства России большинство исследователей указывает на его асимметричный характер, то есть комплекс существенных различий между субъектами федерации.

Во-первых, знаковым выражением этих различий служит разделение субъектов РФ на шесть видов: республики – 21, края – 6, области – 49, города федерального значения – 2, автономная область – 1, автономные округа – 10 (ст. 65 Конституции). Такого многообразия субъектов нет ни в одной федерации мира, обычно ограничивающихся одним, реже – двумя видами. Общее количество российских субъектов – 89* – тоже является уникальным. Во-вторых, наиболее очевидным проявлением асимметричности и одновременно исходной причиной всех других видов асимметрии современной российской федеративной модели служит использование разных по своей сути субъектообразующих критериев – национального и территориального. В новой Конституции пролонгирован советский способ образования региональных административно-территориальных единиц: общий для всех статус субъектов федерации получили как республики и автономные округа, созданные по национальному признаку, так и края, области и города федерального значения, созданные по территориальному признаку. Обычно все субъекты Российской Федерации подразделяются на три типа (формы): национально-государственные образования – республики; административно-территориальные – края, области, города Москва и Санкт-Петербург; нацио-

* Работа над статьей была завершена до образования Пермского края. – *(Примеч. ред.)*

нально-территориальные образования – автономная область, автономные округа[1].

Принцип образования субъектов федерации по национальному признаку подвергается серьезной критике, для чего имеются весьма существенные основания. Прежде всего, он не учитывает полиэтнический состав населения большинства российских национально-территориальных образований, а отдает приоритет какой-либо одной нации (или двум – Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия). Это ведет к осложнению межнациональных отношений на территориях этих образований, неоправданному предоставлению преимуществ одним нациям за счет других. Как отмечает А.Б.Зубов, «национально-территориальный принцип государственности жестко связывает нацию с землей, что при реальном смешении этносов на любой территории неизбежно приводит к ранжированию народов, делению их на хозяев и гостей. Хозяин – это тот народ, чьим именем названа территория. Гости – все остальные. А поскольку гости живут бок о бок с хозяевами десятилетия, а то и века, поскольку все границы более или менее условны, острые распри между народами внутри таких национально-территориальных образований неотвратимы»[2].

Создание национальных республик и автономных округов как форма самоопределения наций также небезупречна. С одной стороны, лишь в четырех из 21 национальных республик титульная нация составляет абсолютное большинство населения (Северная Осетия, Чувашия, Тыва, Чечня), а в трех республиках – относительное большинство (Татарстан, Кабардино-Балкария, Калмыкия). В остальных 14 республиках титульная нация не имеет даже относительного большинства. Из 10 автономных округов ни в одном представители титульных наций не имеют даже относительного большинства. Таким образом, во всех этих национальных образованиях (17 республик и 10 автономных округов) большинство населения оказалось на территории самоопределившегося титульного меньшинства со всеми вытекающими последствиями. Прежде всего имеется в виду, что сам этнонациональный принцип построения федерации «провоцирует претензии со стороны титульной нации на исключительный статус в вопросах контроля власти и ресурсов», а все «некоренное» население «автоматически попадает в разряд неполноправного»[3].

---

[1] См., например: *Медведев Н.П.* Политическая регионалистика. М., 2005. С. 143.

[2] *Зубов А.Б.* Унитаризм или федерализм. К вопросу о будущей организации государственного пространства России // Полис. 2000. № 5. С. 43.

[3] См.: *Тавадов Г.Т.* Конституционные принципы российского федерализма // Социально-политический журнал. 1995. № 6. С. 41, 45.

В то же время создание региональных административно-территориальных образований – субъектов Федерации по национальному признаку не решает всех задач национального развития даже тех наций, которые имеют свои республики и автономные округа. Значительная часть представителей этих наций проживает на территории других субъектов, вне своей национальной территории и сама оказывается в положении наций-гостей, причем не всегда желанных. Однако государство по инерции, полученной в советский

период, не обременяет себя поиском и использованием других форм национального развития тех или иных народов, кроме национально-территориального самоопределения. Национальный признак построения федерации заключает в себе большой потенциал нестабильности, высокую вероятность распада такого государства. «Бытует представление, что федерализм может быть эффективным средством решения проблем, связанных с межэтническими конфликтами. На деле же полиэтнические федерации относятся к числу тех, которые труднее всего поддерживать, они имеют наименьшие шансы на сохранение, поскольку образованные по этническому принципу единицы, как правило, не хотят сливаться в подразумеваемые федерацией тесные объединения… Полиэтнические федерации несут с собой угрозу гражданской войны»[1].

Несмотря на негативную оценку этнического принципа построения федеративного государства большинством зарубежных и отечественных ученых, негативный в целом мировой опыт его практического использования, в России он оказался необычайно живуч. Многие несравненно более политически обоснованные и социально значимые атрибуты советской действительности, например, из области социальной политики, образования, развития культуры и т. д., оказались безжалостно отвергнутыми в годы перестройки и реформ, а ленинско-сталинский этнический принцип федеративного строительства остается «священной коровой». Очевидно, за этим стоят влиятельные политические силы, их экономические и политические интересы.

В-третьих, курьезным проявлением асимметричности Российской Федерации и наглядной иллюстрацией абсурдности формального применения этнического принципа федеративного строительства являются остатки «матрешечной» структуры субъектов федерации, когда одни «равноправные» субъекты включены в состав других, таких же «равноправных» субъектов. Так, из 10 автономных национальных округов, получивших в Конституции 1993 г. статус субъекта федерации, 9 входили в состав других краев и областей (кроме Чу-

[1] *Элейзер Д.* Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5. С. 114.

котского). За исключением Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого округов, входящих в Тюменскую область, они не обладают серьезным экономическим потенциалом для социального и культурного развития даже титульных наций и их «субъектность» ложится дополнительным бременем на бюджет, ведет к росту бюрократии и национализма, чрезмерно усложняет структуру государственного управления.

В-четвертых, главным, имеющим наиболее серьезные последствия проявлением асимметрии современной российской федеративной модели, является различие в статусах субъектов федерации, относящихся к их разным видам, прежде всего в статусах национальных республик – с одной стороны, и краев и областей – с другой. Республики возведены в ранг (статус) государств (п. 2 ст. 5), а субъекты остальных видов – нет. Республики наделены правом иметь свою Конституцию (п. 2 ст. 5) и в ней самостоятельно определять свой статус (п. 1 ст. 66). Края, области и другие субъекты имеют право лишь на устав (п. 2 ст. 5) и определение своего статуса в правовом документе этого более низкого по уровню вида (п. 2 ст. 66). Естественно, что содержание конституций республик и содержание уставов других субъектов федерации, раскрывающие их статусы (правовое положение, состояние), существенно различаются в пользу республик.

В-пятых, прямым следствием разностатусности субъектов Российской Федерации является асимметрия правового, в том числе конституционного пространства страны. Де-юре Конституция и федеральные законы имеют верховенство на всей территории России (п. 2 ст. 4), их обязаны соблюдать органы власти и местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения (п. 2 ст. 15). Однако на деле к 2000 г. в 19 из 21 республиках, в 29 из 49 областях, в 4 из 10 автономных округах были приняты конституционные акты, которые в той или иной мере не соответствовали или даже противоречили федеральной Конституции. Только в 1995 –1996 гг. Министерством юстиции РФ выявлено, что из 26 тыс. нормативных актов, принятых в субъектах федерации, свыше 12 тыс. противоречат федеральному законодательству. Кроме того, 14 субъектов, в том числе Башкортостан, Якутия, Ивановская и Московская области, Эвенкийский автономный округ и другие, вообще не представляли на экспертизу и регистрацию в федеральный Минюст свои нормативные акты[1].

Наиболее выпукло асимметрия правового пространства России проявилась в несоответствии федеральной Конституции основных законов большинства республик. В ряде из них нарушен важнейший

[1] См.: *Калина В.Ф.* Принципы федерализма на российской почве // Социально-гуманитарные знания. 2000. № 1. С. 250.

принцип государственного, в том числе федеративного строительства, зафиксированный в ст. 4, – принцип суверенитета РФ на всей ее территории (Татарстан, Башкортостан, Дагестан, Коми, Тыва, Якутия и др.). Данная правовая коллизия неизбежно вытекает из признания республик государствами (ст. 5), так как суверенитет есть неотъемлемый принцип государства, а государство без суверенитета – фикция, юридический нонсенс.

В-шестых, наиболее тяжелой для населения экономически и потенциально опасной политически является асимметрия в уровнях социально-экономического развития субъектов федерации. Так, например, различия между Ямало-Ненецким округом и Ингушетией составили: по объему валового национального продукта на душу населения –36 раз, по уровню бюджетных доходов на душу населения – 178 раз, по уровню бюджетных расходов на душу населения – 22,5 раза[1]. Существовавшие и ранее диспропорции в социально-экономическом положении отдельных регионов за годы реформ еще более возросли. Исследователи используют различные варианты классификации субъектов федерации как экономических регионов[2]. Но лишь меньшая их часть относительно удачно вписалась в рыночные отношения и может быть отнесена к успешно развивающимся. Прежде всего это регионы с развитой добывающей промышленностью и большим экспортным потенциалом, а также торгово-промышленные центры, аккумулирующие преобладающую часть общероссийских финансовых капиталов и ориентирующиеся на развитие внешнеэкономических связей.

Большинство же промышленно развитых субъектов переживает структурный кризис, а аграрные и аграрно-промышленные регионы не получают объективно необходимой и традиционной для стран Запада мощной финансовой поддержки от государства и также могут быть отнесены к депрессивным. Значительную группу составляют отсталые регионы (в первую очередь, республики Северного Кавказа, Тыва и др.), находящиеся на низком уровне социально-экономического развития. Субъекты федерации – республики представлены и во всех предыдущих группах. На этом основании М.И.Кодин считает: «Фактически основной разлом между регионами проходит не по линии республика – край и область, а по линии богатые, перспективные, развитые, активные, самостоятельные – бедные, неперспективные, пассивные, зависимые регионы»[3]. К данному выводу можно

[1] См.: *Аринин А., Марченко Г.* Уроки и проблемы становления российского федерализма. М., 1999. С. 139.

[2] См.: *Медведев Н.П.* Политическая регионалистика. С. 67 – 75.

[3] *Кодин М.И.* Россия в сумерках трансформаций: Эволюция, революция или контрреволюция? // Политика. Идеология. Нравственность. М., 2001. С. 133.

добавить, что различия в статусах субъектов лишь консервируют и даже усугубляют этот разлом.

В-седьмых, особым видом социально-экономической асимметрии Российской Федерации выступает асимметрия в бюджетных и налоговых отношениях субъектов федерации с федеральным центром. Она неизбежна и даже оправданна при существенных различиях в экономических потенциалах и уровнях социально-культурного развития отдельных регионов. Проблема в том, что в основу сложившейся модели современного российского бюджетного федерализма положено не стремление к устранению социально-экономических диспропорций и контрастов между субъектами, независимо от их вида, а политическая конъюнктура, слабость центра во взаимоотношениях с национальными республиками. Преобладающая доля финансовой помощи и льгот предоставляется не только нуждающимся субъектам, но и вполне благополучным и даже весьма благополучным республикам.

В-восьмых, некоторые исследователи называют вопиющим противоречие между формальным равноправием субъектов Российской Федерации и их беспрецедентными географическими различиями по территории (между Якутией и Северной Осетией – в 388 раз), по численности населения (между Москвой и Эвенкийским АО – в 443 раза) и т. д.[1] Однако такая асимметрия не имеет принципиального значения. Аналогичные различия существуют между отдельными штатами США, но это не оказывает никакого негативного влияния на прочность Североамериканской федерации, соблюдение прав ее граждан и т. п.

Помимо рассмотренных видов асимметрии федеративного устройства России ее Конституция заложила правовую основу для развития «вторичной», дополнительной асимметрии. В большинстве федераций мира принципиально важный для таких государств вопрос о разграничении предметов ведения и полномочий между центральным и региональным уровнями власти четко решен в федеральных конституциях. В отдельных странах, где допускается их текущее перераспределение между уровнями власти, требуется принятие соответствующего федерального закона (Конституция ФРГ – ст. 71, Конституция США – ст. 1, разд. 8). В России же разграничение предметов ведения и полномочий помимо самой Конституции (ст. 11) осуществляется Федеративным и иными договорами. В сочетании с отсутствием какого-либо регламента заключения подобных договоров эта конституционная норма открыла путь к неконтролируемому

[1] См.: *Галкин А.А., Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д.* Эволюция российского федерализма // Полис. 2002. № 3. С. 96.

перераспределению предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами в режиме «торга». Как следствие многие договоры, особенно с Татарстаном, Башкортостаном, Якутией, Кабардино-Балкарией, Свердловской областью и другими, содержат серьезные отступления от положений Конституции, устанавливающих основы государственного строя, перераспределяют в пользу субъектов отдельные предметы ведения, являющиеся конституционной прерогативой федерального центра.

Содержание четвертого этапа третьей «волны федерализации» России (начиная с конца 1990-х гг.) составляют попытки центральной власти упорядочить сложившуюся на предыдущем этапе модель федеративного государственного устройства, устранить ее наиболее очевидные несовершенства и диспропорции. С вступлением в должность Президента России В.В.Путина эти действия приобрели большую последовательность, настойчивость и вполне определенную направленность. Политическая инициатива и приоритетное положение полностью перешли к федеральному центру. Начался процесс устранения элементов конфедеративности из федеративных отношений, пресечения сепаратистских тенденций в политике региональных властей, сокращения асимметрии в федеративном устройстве страны в целом. Первым среди таких мер стал президентский Указ № 849. Предусмотренное им создание семи федеральных округов внесло существенные коррективы в состав и структуру органов «вертикали власти», сложившуюся модель взаимоотношений федерального центра и субъектов федерации.

Идея создания федеральных округов и результаты ее реализации вызывают противоречивые оценки ученых и действительно содержат в себе как позитивные, так и негативные положения. И все же в конкретных условиях мощного непрерывного давления субъектов федерации на федеральный центр появление нового, промежуточного звена территориального управления сыграло конструктивную роль. С одной стороны, оно увеличило политическую дистанцию между этими уровнями государственной власти, с другой – приблизило президентский, федеральный контроль и надзор за деятельностью властных, в том числе правоохранительных органов субъектов федерации, за их кадровой работой. Наделение полпредов функцией организации контроля за исполнением федерального законодательства и соответствующие поручения Президента позволили существенно активизировать, особенно на первом этапе, приведение законодательства субъектов федерации в соответствие с федеральным.

Крупной инициативой Президента В.В.Путина по корректировке федеративных отношений стало состоявшееся 29 июля 2000 г. вне-

сение изменений и дополнений в Федеральный закон № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. Его новая редакция вводит ответственность органов власти субъектов федерации за принятие нормативных правовых актов, противоречащих Конституции и федеральному законодательству и влекущих за собой угрозу единству и территориальной целостности страны, единству ее правового и экономического пространства и т. д. Введена также ответственность глав субъектов федерации за издание таких актов и уклонение от принятия мер по устранению противоречий с федеральным законодательством.

Третьей из первой серии президентских инициатив по серьезной корректировке федеративных отношений стала замена руководителей исполнительной и законодательной ветвей власти субъектов Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания на представителей этих органов государственной власти. Она позволила устранить необоснованное и поэтому практически беспрецедентное (за исключением Германии) смешение, с одной стороны, федерального и регионального уровней власти (одновременное представительство в них одних лиц), а с другой – исполнительной и законодательной ветвей власти (непосредственное полномочное участие глав субъектов Федерации в разработке федерального законодательства). Главный политический смысл новации состоит в резком ослаблении позиций глав субъектов в их взаимоотношениях (и возможном противостоянии) с федеральным центром. Этому же способствовало одновременное автоматическое лишение их депутатской неприкосновенности.

Завершающим звеном в цепи мер по изменению характера федеративных отношений в политическом и управленческом аспектах является отмена прямых выборов глав субъектов Федерации населением и переход к наделению их полномочиями представительными органами соответствующих субъектов Федерации по представлению Президента. Кроме того, введен новый, упрощенный вариант отрешения главы субъекта Федерации от должности: «в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей». Эти нововведения покончили с главами субъектов Федерации как с самостоятельными политическими фигурами, фактически превратили их в высокопоставленных чиновников администрации Президента.

Не менее важные последствия для изменения характера российской федеративной системы имеют корректировки в экономической и бюджетно-финансовой составляющих федеративных отношений,

прежде всего в области разграничения предметов ведения и полномочий между органами власти Федерации и ее субъектов. Так, в новой редакции закона № 184, принятой в 2003 г., сформулированы новые принципы бюджетного федерализма. Закон устанавливает, что, поскольку разграничение предметов ведения осуществлено самой Конституцией, разграничиваться между органами власти различных уровней могут только их полномочия по управлению соответствующими сферами. Причем в основу такого разграничения положен источник их финансирования.

Наиболее реальным проявлением трансформации российской федеративной модели выступает актуальный и перспективный процесс объединения субъектов Федерации. Уже состоялись референдумы по объединению Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в новый субъект федерации – Пермский край; Красноярского края, Таймырского и Эвенкийского автономных округов – в Красноярский край; Камчатской области и Корякского автономного округа – в Камчатский край. Началась подготовка к объединению Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа. Таким образом, процессом охвачена половина национальных автономных округов.

Особая важность процесса объединения субъектов состоит в том, что он позволяет решать ряд стратегических задач реформирования Российской Федерации. Во-первых, ликвидируется такой вид ее асимметрии, как «матрешечная» структура ряда регионов с соответствующим упрощением структуры территориального управления, сокращением бюрократического аппарата и т. д. Во-вторых, сокращается число субъектов, образованных по национальному признаку, тем самым уменьшаются масштабы его использования в качестве субъектообразующего критерия. В-третьих, возрастает экономический потенциал новых субъектов, что создает предпосылки для уменьшения социально-экономической асимметрии между регионами. В-четвертых, уменьшается общее число субъектов РФ, оптимизируется ее количественный состав.

Действия центральной власти в федеративной сфере, начиная с 2000 г., четко свидетельствуют о ее новом видении перспектив российского государственного строительства. Если сначала содержание изменений касалось некоторых аспектов федеративных отношений, прежде всего их властной и правовой составляющей, то затем они стали распространяться на область федеративного устройства, что требует внесения соответствующих поправок в Конституцию РФ (в ст. 65).

В целом изменения в федеративной сфере Российского государства в последний период можно квалифицировать как процесс ее

реформирования. Само понятие «реформа», означающее преобразование, изменение или переустройство какой-либо стороны общественной жизни, не заключает в себе конкретных параметров этих процессов с точки зрения их масштабов, сроков проведения, формы представления общественности и т. д. Однако сложившаяся социальная практика выработала понимание реформы как целостной программы взаимосвязанных мер по переводу определенного объекта в новое, отвечающее целевым установкам ее организаторов состояние. С этих позиций нынешнее реформирование российской федеративной системы можно оценить как выработку подходов к будущей реформе, которая должна завершиться утверждением оптимальной (для современных условий и задач) модели государственно-территориального устройства России.