Д.Р. Абдулатипов

ФЕДЕРАТИВНАЯ ДЕМОКРАТИЯ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, в России закреплена федеративная, демократическая модель государственного устройства. Но без фундаментального правового обеспечения демократических основ федеративных отношений федерализм в лучшем случае превратится в формальную политическую декларацию, а в худшем – легко перерастет в бюрократический унитаризм или конфедерализм с опасными последствиями этнотерриториальных конфликтов и трагедий. Первейшая задача российской власти – обеспечение реализации конституционной модели федерализма, его закрепления должными правовыми, финансово-экономическими и организационно-управленческими механизмами, которые призваны обеспечивать демократическую федерализацию всех сфер общественной и государственной жизни страны. Это тяжелейшая государственно-реформаторская задача российского общества и государственной власти всех уровней в тактическом и стратегическом измерениях. Отход от ее решения означает действие по модели «отложенного конфликта» как в государственном обустройстве народов и территорий, так и реализации прав и свобод граждан в Российской Федерации.

Федеративная система России искажена в прошлом перегибами в сторону конфедерализма, на современном этапе развития – нынешним унитаризмом. Отсюда и необходимость сбалансировать федеративную систему, восстановить демократические принципы, взгляды конституционной идеи российского федерализма, с учетом которой и строилась бы деятельность органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов[1]. Кроме того, необходимо восстановить систему горизонтальных отношений в развитии Федерации, начиная с местного самоуправления и кончая разного рода региональными сообществами. «Главный политический эффект – это сокращение зоны публичной

[1] См.: *Валентей С.Д.* Что сменит российский псевдофедерализм? //Федерализм. 2001. № 1. С. 5.

политики в регионах: скоро можно будет говорить об эффекте ее отсутствия»[1].

Современное положение российского федерализма таково, что он достаточно тяжело преодолел этап демократического романтизма, находясь, с одной стороны, в тисках пережитков старых унитарских подходов, а с другой – под постоянным прессингом «перестроечных» сепаратистских, конфедеративных тенденций. Как показывает практика, наиболее перспективный путь развития государственного устройства России заключается в отходе от этих крайних форм, и наполнение всей системы федеративных отношений потенциалом федеративной демократии.

Надо иметь в виду, что несмотря на все трудности «смутных» времен, в 90-е гг. на основе Конституции Российской Федерации был принят солидный пакет федеральных и региональных правовых актов, направленных на регулирование федеративных отношений, хотя многие из них страдали неопределенностью или пробелами в нормативном регулировании, были противоречивы и нередко дублировали друг друга. Но вместо того чтобы четко обозначить направление и перспективы развития федеративных отношений в Российской Федерации, в первую очередь, их законодательное обеспечение и выстраивание правовых механизмов, вся система власти и управления стала сводится к администрированию.

Путь же федеративной демократии неминуемо должен вести к приближению государственной власти к потребностям прежде всего местных сообществ, интересам и чаяниям конкретных граждан. Следовательно, выстраивая сверху донизу государственную систему федеративной демократии, можно решить задачу устойчивого обустройства народов и регионов в составе единой России.

Именно об этом говорит опыт государственного строительства России в XX в. Унитаризм лишь на первый взгляд кажется державной идеей, но в конечном счете лишает государство способности своевременного адаптирования и регулирования специфики интересов местных сообществ, регионов и народов страны. Россия дважды распалась в XX в. из-за чрезмерной централизации власти и унитаризации государственного управления. Поэтому важно, чтобы не в будущем, а уже сегодня федеративная демократия как наиболее приемлемая и перспективная для России форма госу-

[1] *Ковалев В.А.* Федерализм в рамках «управляемой демократии» Россия и современный мир. М., 2007. С. 70.

дарственного устройства и управления получила свое политическое, правовое, организационное, экономическое и культурно-информационное обеспечение. Без этого позиции федеративной демократии начинают приобретать декларативный характер и не определяют деятельность российского государства, его органов власти в центре и на местах.

Для реалий XXI в., федерализм – наиболее устойчивая модель обустройства российского демократического государства. Дефицит федерализма есть показатель дефицита демократии, он несет угрозу единству и безопасности России, правам и свободам граждан и народов страны. Федеративная демократия – это выбор свободно организованных людей.

Опыт государственного строительства в России свидетельствует, что в стране так и не был реализован федеративный потенциал, так и не удалось концептуально определить, спроектировать желаемое и перспективное состояние Российской Федерации как территориально сложного, многонационального и выходящего из тоталитарного состояния государства. Необходимо это делать путем последовательной реализации потенциала федеративной демократии на практике, выработкой и утверждением четких правовых и управленческих механизмов развития демократической модели федеративных отношений, налаживая при этом на демократических началах взаимодействие связей гражданского общества и государства.

Важно также учесть и использовать достижения мировой и российской демократии и федерализма, весь тот правовой и фактологический материал, который был накоплен с 1990 г. федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации, российским обществом в целом по выстраиванию демократической модели российской государственности в совершенствовании государственного управления Россией по всей вертикали. На базе действующей Конституции, ее федеративного потенциала необходимо создать пакет законодательных актов, направленных на регулирование правовых отношений, способных обеспечивать как целостность единого государства, так и самоуправленческие возможности, самостоятельность субъектов Федерации, местных сообществ, права и свободы человека и гражданина. Динамизм же и прочность системы федеративных отношений создается на базе демократических ценностей сбережения народа и собирания Отечества. Необходимо учесть также, что страна должна была преодолеть достаточно опасный для нее этап развития федеративных

отношений в состоянии смуты и хаоса, что эти отношения часто характеризовались крайними подходами как жесткого унитаризма, так и сепаратизма. Сепаратизм же невозможно победить унитаризмом; важно, чтобы федеративная тенденция государственного строительства стала в России господствующей.

Сказанное свидетельствует, что Россия в состоянии приступить к обеспечению полноценной правовой базы развития федеративных отношений, прежде всего, на практике управления и взаимодействия гражданского общества и государства.

Важно понять, что демократия и федерализм, как и вся система прав человека, самоопределение этнонаций и самостоятельность местных сообществ – это не «чуждые» России идеи, а стратегия развития российского общества и российской государственности. При этом, понимая, что невозможно демократию и федерализм установить сверху, что они должны вырасти из отношений между уровнями властей, в ходе реализации интересов конкретных граждан, местных, региональных и иных общностей в их отношениях, как по вертикали, так и по горизонтали, речь надо вести о таких базовых ценностях общества и власти, которые воспроизводили бы свободу и ответственность на всех уровнях отношений, способных создавать многообразие интегрированного сообщества. Ни многообразие, ни целостность не должны ставить под сомнение базовые ценности демократии, но и они не могут реализоваться, пренебрегая реалиями многообразия и требованиями целостности государства и общества.

Необходимо подчеркнуть, что правовые основы разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами заложены в Конституции Российской Федерации (ч. 3 ст. II), а также в главе «Федеративное устройство» (ст. 71 и ст. 72). При этом статья 73 Конституции устанавливает, что по всем остальным предметам ведения субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти. В Конституцию Российской Федерации и уставы субъектов Федерации включены статьи о разграничении полномочий между органами власти и органами местного самоуправления, но на практике пока многое делается с позиции сохранения властных полномочий на одном уровне и перекладывания ответственности на другой уровень. Именно отсутствие критериев и процедур разграничения полномочий между субъектами Федерации и местным самоуправлением стало в России возбудителем многих противоречий и конфликтов по всей вертикали государ-

ственной власти. Без четкого правового разграничения полномочий между органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления принцип федерализма нельзя довести до местных сообществ. В результате в государственной политике неучтенными остаются интересы конкретных местных сообществ и общин, населения районов, городов, сельских поселений, а значит, и конкретных граждан. Отсюда неурегулированность ряда территориальных этнонациональных и иных проблем.

Законодательство, и еще в большей мере, правоприменительная практика не использовали возможность наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями с передачей им необходимых для этого материальных и финансовых средств. Эффективное осуществление местного самоуправления – одна из гарантий реального федерализма с полноценным осуществлением прав и свобод человека, прав и возможностей местных сообществ. В современной России утвердилась модель «мнимого» федерализма, т. е. никто не отказался от конституционной модели федерализма и даже предполагается, что она действует, но на деле она фактически ограничена чрезмерными действиями федеральных органов исполнительной власти, а региональное чиновничество ищет полномочия для себя, для собственного выживания, присваивая себе функции местных сообществ. Такой федерализм ограничивает демократию, самостоятельность и ответственность местных и региональных сообществ, гражданского общества, что может привести к необходимости появления нового этапа «круглых столов», «договоров об общественном согласии», «федеративных» и других договоров. Договорный этап будет обозначать «новый» переходный период, когда существующее право и порядки не удовлетворяют различные уровни властей и общества.

Пока Россия не получила четкого механизма разграничения полномочий между всеми уровнями власти, нельзя выработать единую модель федеративной демократии, которая доходила бы до каждого сообщества, до конкретных граждан, учитывала бы наличие в России равноправных, но в то же время достаточно разнородных субъектов Федерации, тем более самобытных местных сообществ – местного самоуправления. Федеративная демократия предполагает определение механизмов разграничения полномочий между органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления, а также перечня государственных полномочий, которые могут быть делегированы

органам местного самоуправления. Делегирование местному самоуправлению государственных полномочий позволяет включать местное самоуправление в федеративные отношения как способ максимального приближения власти к потребностям граждан, т. е. демократизировать федеративные отношения.

В Конституции Российской Федерации выделены пять групп предметов ведения и полномочий, которые должны быть распределены и получить четкое правовое обеспечение: исключительное ведение Российской Федерации; совместное ведение Российской Федерации и субъектов Федерации; ведение субъектов Федерации; совместное ведение двух или более так называемых сложносоставных субъектов Федерации, а также государственные полномочия, делегированные органам местного самоуправления. При решении комплекса вопросов необходимо исходить из конституционного принципа субсидиарности: вопросы отнесены разумно к компетенции того уровня управления, на котором они решаются наиболее эффективно, т. е. не обязательно «наверху» решать вопросы, которые могут быть успешно решены на низовых уровнях управления. Федерализм как система права и управления дает возможность разумно использовать как централизацию, так и децентрализацию властных полномочий в федеративном государстве в интересах учета многообразия и укрепления интеграции страны[1].

Кроме разработки законодательства по федерализму на федеральном уровне, особое значение имеет также гармоничное соотношение федерального и регионального законодательства, их связи между собой. Следует рассматривать федеральное и региональное законодательство в целостной системе, поскольку речь идет о едином правовом пространстве Российской Федерации. Здесь важно исходить из учета того же принципа субсидиарности – «взаимодополняемости» уровней властей, совместного принятия решений, делегирования и реализации властных и управленческих полномочий в интересах повышения жизнеспособности государственной власти, системы государственного управления и демократического развития гражданского общества. Федерализм по своей природе отражает в большей степени сущность публичной власти, следовательно, содействует достижению консенсуса по всей вертикали и горизонтали функционирования государства и общества.

---

[1] См.: *Иванов С., Беккер А.* Неравноценный обмен // Ведомости. 2006. 20 июня.