

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ

История развития отечественного федерализма берет свое начало с момента принятия Всероссийским центральным исполнительным комитетом (ВЦИК) в первоначальной редакции 3 (16) января 1918 г. Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, в которой Россия провозглашалась демократической федеративной республикой.

Однако, как показала практика, советский федерализм носил формальный характер, а государство в целом развивалось как унитарное государство, если говорить точнее — «полуфедеральное», так как субъектами Федерации признавались только автономные республики, входившие в состав РСФСР.

В становлении и развитии федеративных отношений в России, с момента их юридического оформления по настоящее время, можно выделить несколько этапов. Так, М. В. Баглай говорит, что российский федерализм прошел в своем развитии три этапа. На первом этапе создаются основы социалистического федерализма (1918-1936 гг.). Второй характеризуется утверждением фактического унитаризма в государственном устройстве страны (1937-1985 гг.). Изменения, происходящие в начале 90-х гг. прошлого столетия, ознаменовали начало третьего этапа — реформирование государственного устройства перед принятием Конституции 1993 г.¹

Однако будет неверным считать, что на этом эволюция отечественного федерализма заканчивается, скорее, наоборот, после принятия Конституции Российской Федерации в 1993 г. он продолжает дальнейшее развитие. В связи с чем в развитии федерализма, по нашему мнению, можно выделить еще два этапа — пери-

¹ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. 3-е изд., изм. и доп. М.: НОРМА, 2001. С. 300.

од децентрализации (с 1993 по 2000 г.) и период централизации (с 2000 г. по настоящее время). Начиная с 2000-х гг. федеративные отношения приобретают ярко выраженный централизованный характер. Это нашло отражение в образовании федеральных округов и учреждении должности Полномочного представителя Президента в федеральном округе, образовании Государственного Совета как консультативно-совещательного органа при главе государства, упразднении практики заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Была проведена также юридическая ревизия законодательства субъектов Российской Федерации, прежде всего Конституции (Уставы) субъектов Федерации были приведены в соответствие с федеральной Конституцией. Дальнейшая трансформация субъектного состава Российской Федерации позволила осуществить ряд процедур, связанных с образованием новых субъектов Российской Федерации путем объединения краев и областей с входящими в их состав автономными округами.

Немаловажным фактором в процессе централизации федеративных отношений стал новый порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Федерации, применяемый в период 2004-2014 гг. Как верно подметил Ю. К. Краснов, «назначение высших должностных лиц на места и определение их полномочий из столицы скорее есть признак унитарного, нежели федеративного государства»¹.

Тем не менее благодаря вышеуказанным мерам политико-правовая ситуация в сфере федеративных отношений была упорядочена и приведена в соответствие с проводимым президентским курсом на основании положений Конституции Российской Федерации 1993 г. В настоящее время, по нашему мнению, в стране наблюдается период определенной стагнации в развитии федеративных отношений, которые скорее можно охарактеризовать как «консервация» сложившегося в результате централистских мер «конститу-

¹ Краснов Ю. К. Государственное право России: история и современность: учеб. пособие. М.: Юристъ, 2002. С. 299.

ционного порядка», обусловленного социально-экономическими и политико-правовыми обстоятельствами и условиями.

Таким образом, у нас сохраняется тенденция взятого курса на централизованную модель федеративного государства. Как верно обобщает А. А. Степанова, «унитарная федеративность России просуществовала довольно долго — с 1918 по 1989 г. Затем Россия сделала резкий крен в сторону конфедеративного состояния внутренних взаимосвязей (период так называемого парада суверенитетов), который инерционно продолжался до конца 1990-х гг. С принятием в 1999 г. Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и не менее известного Постановления Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. начинается этап возвращения к унитарной государственности»¹.

Следует отметить, что проблема развития российского федерализма, поиск оптимальной его модели, вопросы совершенствования государственно-территориального устройства Российской Федерации до сих пор остаются востребованными. О проблемах совершенствования федерализма в России написано много работ и исследования в этой сфере продолжают. Однако полагаем, что корень многих проблем, связанных с государственно-территориальным устройством, лежит в истоках российской государственности, ее характерных чертах и признаках. Понимая всю полемичность наших суждений и дискуссионность многих позиций по данному поводу, считаем, что особенность Российского государства заключается в его централистской направленности при регулировании общественных отношений политико-правового толка. Именно на этих основах и базируется сложившаяся современная практика федеративных отношений, и для того чтобы изменить в этой сфере явное преимущество федерального центра, создать баланс между разными уровнями территориальной организации

¹ Степанова А. А. Еще раз о федеративном устройстве России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 21.

публичной власти, необходимо исходить из самой ментальности российской государственности, ее природы¹. Только в этом случае мы можем найти верное решение.

Собственно сам принцип федерализма, его сущность, содержание и роль в территориальной организации публичной власти остается самым дискуссионным в отечественной юридической науке. В частности Ю. В. Ким, говоря о принципе федерализма, справедливо отмечает, что сам «принцип федерализма — единство ключевых положений идеи федерализма, подразумевающих: а) привнесение во внутреннюю организационную структуру государства, в ее пирамидальную архитектонику горизонтально проецирующихся, а потому диссонирующих с нею элементов международного публично-правового порядка; б) двухуровневое воспроизводство государственности в формате единого и целостного государства; в) закрепление и регламентацию основ федеративного устройства не иначе как федеративным договором или же федеральной конституцией; г) особую защищенность нормативных положений, закрепляющих федеративное устройство»².

Нельзя не согласиться с его же утверждением, что «проблематичность федеративного устройства состоит не столько в сложности техники управления различиями, сколько в фундаментальном противоречии двух начал, закладываемых в основу единой государственности — государственного унитаризма и принципа федерализма»³.

Форма государственно-территориального устройства и форма государственного правления всегда рассматривались как основополагающие элементы государственности. Следовательно, современное государство должно иметь четко выраженную систематизиро-

¹ Авдеев Д. А. Монархическое правосознание и республиканская форма правления в России // Право и политика. 2010. № 8 (128). С. 1468-1475.

² Ким Ю. В. Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития (теоретико-методологические основы): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Тюмень, 2009. С. 8-9.

³ Там же. С. 10.

ванную схему организации публичной власти, установленную не только в конституции, но и имеющую место в объективной реальности, иначе конституционные формулировки о форме государственного правления и форме государственно-территориального устройства окажутся фиктивными, а соответственно, бездействующими.

Характеристика государства как федеративного предполагает рассредоточение государственных полномочий по решению тех или иных вопросов управления на территориальном уровне организации государственной власти. Эффективность территориальной организации публичной власти будет зависеть не только от используемой формы государственно-территориального устройства, но и от той ее разновидности, которая будет представлять оптимальную модель, подходящую для этой страны. В частности, по мнению ряда исследователей, в настоящее время отмечается некоторое расхождение между конституционными положениями о государственно-территориальном устройстве Российской Федерации и сложившейся практикой.

Существующие мнения относительно государственно-территориального устройства Российской Федерации, его совершенствования можно свести к двум основным группам. Так, одни полагают, что необходимо совершенствовать «федеральную раздробленность» России и двигаться в направлении укрупнения субъектов Российской Федерации, при этом необходимо скорректировать с учетом современных реалий конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации и завершить процесс постоянного разграничения полномочий и предметов ведения на сбалансированной основе конституционных положений при условии сохранения централизованной модели федеративного устройства России¹.

¹ Бабурин С. Н. Территория государства: правовые и геополитические проблемы. М.: Изд-во Московского ун-та, 1997. С. 451-475; Добрынин Н. М. Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003. С. 16-18; Черепан

Другие склонны считать, что только возврат к исторически исконной унитарной форме государственного устройства с элементами автономий может успешно решить все существующие проблемы территориальной организации публичной власти. Чаще всего идею реорганизации российской модели федеративных отношений видят в переходе к единому для всей страны принципу административно-территориального районирования (образование губерний, которые будут являться административными единицами унитарного государства)¹. Высказываются и другие позиции относительно корреляции федеративных отношений и собственно государственно-территориального устройства².

«В России формально сложилась своя собственная модель федеративного устройства: Россия — конституционная, ассиметричная федерация, основанная на территориальном и национально-территориальном принципах, признающая исключительный суверенитет Федерации»³. При этом если формальные характеристики федерации совпадают с реальными внутригосударственными отношениями, как считает А. А. Степанова, то «не совпадает провозглашенная кооперативность с реальным распределением полномочий и, самое главное, не совпадает принцип федеративного государственного устройства с реально сложившимися чрезмерно централизованными механизмами взаимодействия центра и регионов»⁴. На основании чего А. А. Степанова к числу основных проблем российского федеративного государства относит следующие:

нов В. А. Теория российского федерализма: учеб. пособие. М.: МЗ-ПРЕСС, 2005. С. 225-316.

¹ Филиппов В. Р. Реформирование российской государственности: политизация этничности или деэтнизация этничности // Казанский федералист. 2002. № 1. С. 59.

² См.: Федорец М. Н., Авдеев Д. А. Конституционно-правовой поиск модели формы государственно-территориального устройства Российской Федерации // Право и политика. 2014. № 11. С. 1662.

³ Степанова А. А. Еще раз о федеративном устройстве России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 23.

⁴ Там же.

подмена федеративных принципов управления унитарными, отсутствие оптимального межуровневого разграничения компетенции и конституционных механизмов переплетения общегосударственных и территориальных интересов, и приходит к выводу, что все это не может не оказывать негативного влияния на эффективность работы государственного механизма и требует скорейшего разрешения.

«Поиск совершенного государственно-территориального устройства закономерно подводит к тому, — считает Ю. В. Ким, — что оптимальная форма, рационализирующая механизм государства, представляет некий «срединный», промежуточный вариант, который должен гармонично сочетать федеративные и унитарные принципы построения государственности. Наиболее предпочтительной формой государственного устройства России в будущем представляется унитарное государство, опирающееся на широкую законодательную автономию регионов. Именно к такой модели исторически тяготеет Россия; она наилучшим образом соответствует сущности и традициям отечественной государственности. Кроме того, рассматриваемая модель: а) не конфликтует с фундаментальным принципом государства — суверенитетом и б) в равной мере оберегает государство как от крайностей федерализма, так и гипертрофированного централизма»¹.

По верному замечанию С. А. Авакьяна, все упирается в степень централизации и децентрализации. Не случайно в западном конституционном праве и политической науке появились категории децентрализованного государства и регионалистского государства. По большому счету все упирается в два ключевых момента: а) предполагает ли модель государственной организации в соответствующей стране децентрализованное осуществление функций как часть общегосударственного управления; б) доверяет ли центр тер-

¹ Ким Ю. В. Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития (теоретико-методологические основы): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Тюмень, 2009. С. 14.

риториальным единицам и поэтому отпускает на их уровень какие-то дела или же не доверяет, а поэтому все централизует¹.

Из вышесказанного вытекает, что дальнейшее развитие федерализма в России должно коррелироваться с учетом особенностей эволюции отечественной государственности, а также иных факторов и детерминант. По нашему глубокому убеждению, в силу специфики и многообразия регионов, образующих Российскую Федерацию, велика вероятность образования в России государства, в котором будет сочетаться сосуществование различных по своему конституционно-правовому статусу административно-территориальных единиц, различие которых обуславливается особенностью социально-экономического положения и развития. Следовательно, мы допускаем наличие в России как автономных образований, так и губерний (как вариант нынешние области, края), городов с особым статусом, а также регионов, правовой статус которых близок по своему значению и содержанию к статусу субъекта Федерации.

В заключение хотелось бы обратить внимание на тот факт, что с принятием Конституции в 1993 г. произошли политико-правовые изменения в государственном строительстве и изменилось наименование государства — Российская Федерация. На наш взгляд, это не только не совсем удачное наименование государства, но и излишнее. Попробуем объяснить свою позицию. Во-первых, в название государства выносится один из элементов формы государства — федерация. Это означает, что Россия может рассматриваться только как федеративное государство.

Как известно ни одно из федеративных государств не именуется подобным образом, как-то: Немецкая Федерация, Американская Федерация, Бельгийская Федерация, Бразильская Федерация, Австралийская Федерация и т. д.

¹ Авакьян С. А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 9.

Нам кажется странным, что в отечественном государственном праве почему-то так сложилось, что наименование государству дается в зависимости от формы правления или же формы государственно-территориального устройства. После революции страна стала именоваться Советская республика. Сама же аббревиатура РСФСР придает слову «Россия» значение прилагательного, а государство именуется как Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика. В настоящее время ситуация сохраняется, только вместо формы правления используется форма государственного устройства — федерация.

Не вызывает никаких сомнений, что наше государство является Россией, однако почему-то мы во главу угла ставим значение элементов формы государства. Еще один пример: Западная Германия именовалась ФРГ — Федеративная Республика Германия, а Восточная Германия — ГДР — Германская демократическая республика. На наш взгляд, разница существенна, и она очевидна. Известно, что Германия предпочла именоваться как ФРГ, а не ГДР.

Таким образом, использованное Конституцией наименование «Российская Федерация», видимо, было выбрано для того, чтобы подчеркнуть федеративный характер Российского государства, показать, что Россия перешла от декларативного советского федерализма к действительной федерации, принципы которой установлены в Конституции и позволяют не сомневаться в федеративной природе России.

Соответственно, если мы будем переходить к иной форме государственно-территориального устройства, то в первую очередь необходимо будет принимать новую Конституцию, так как поправками в нее обойтись не удастся¹. Получается, что федеративная форма государственного устройства является неизбежностью в России и перейти к иной форме государственно-территориального устройства будет затруднительно, если не сказать невозможно.

¹ Авдеев Д. А. Юридическое качество Конституции Российской Федерации // Современное право. 2014. № 8. С. 21.