

ОСНОВЫ СТАНОВЛЕНИЯ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА В РОССИИ

© 2009 г. А.В. Григорьева¹

Впервые в истории нашей страны федерация как форма государственного устройства была законодательно закреплена после Октябрьской революции в 1917 г. Однако затруднительно анализировать модель административно-территориального устройства Российской Федерации без обращения к историческому опыту прошлого.

Федерализм в России зарождался в процессе реальной государственной практики, которая двигалась от простых государственных форм к сложным образцам, свойственным современному мировому праву. Генезис нынешнего российского федерализма со всеми его сильными сторонами стал результатом тысячелетней истории российского общества, и нельзя игнорировать эту историю при пересмотре существующих в России федеративных отношений².

Сегодня нередки споры об историко-теоретических основах российского федерализма. Иной раз их усматривают уже в процессе объединения княжеств, земель, царств и ханств в далеких столетиях, когда складывалось Российское государство. Этот процесс шел разными путями, охватывая добровольные союзы и спасительные присоединения, но не исключая и завоевательных походов. Со временем Россия превратилась в государство, соединенное воедино не только общностью исторического пути народов, но и общими интересами – экономическими, политическими, социальными, культурными.

Исторически развитие федеративных отношений складывалось с объединением независимых и полунезависимых территорий в единое централизованное государство. Одним из главных политических принципов великих князей, царей, а затем и российских императоров было использование жестких силовых методов для расширения государства, поддержания его единства и целостности³.

Решающее воздействие на развитие государственности и становление федерализма в России оказывали

крестьянский, национальный, геополитический вопросы⁴. Крестьянский вопрос постоянно был связан с попытками государства создать и закрепить наиболее выгодный способ хозяйствования на земле. Крестьянская община являлась мощной опорой монархического правления, а также государственно-тоталитарных форм политического режима. Освобождение крестьян от крепостной зависимости и общинной жизнедеятельности открыло путь к либерализации политического режима⁵.

Расположение государства в определенных исторически сложившихся координатах, размеры его территории, ландшафтные, почвенные и климатические особенности играют определяющее значение в организации и функционировании политико-правовой жизни общества, оказывают существенное влияние на развитие государственной жизни России. Начальная геополитика Руси строилась путем освоения новых территорий, предполагала феномен многоликости Руси, задавая тем самым алгоритм ее постоянных умножений⁶.

Российская империя в условиях самодержавия была устроена на унитарных началах. Это было предопределено и соответствовало уровню развития общественных отношений⁷. Масштабы страны, многонациональный состав населения создавали определенные противоречия социального и политического характера.

Конечно, нельзя говорить о федерализме применительно к монархическому периоду развития отечественного государства, но его основы уже складываются к периоду правления Ивана IV⁸. Реформы Ивана IV были нацелены на усиление властной вертикали, создание сильной центральной власти, которая была бы способна целиком и полностью контролировать положение дел в стране.

В начале XIX в. в России начинается процесс активного теоретического освоения идеи конституционализ-

¹ Аспирантка кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета.

² См.: Добрынин Н.М. Российский федерализм. Становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск, 2005.

³ См.: Родионов А.И. Исторические вехи развития федерализма в России в рамках формирования российской государственности // История государства и права. 2008. № 4.

⁴ См.: Венгеров А.Б. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов. М., 2000.

⁵ См.: Родионов А.И. Указ. соч.

⁶ См.: Андреев И.Л. Этапы и тенденции формирования системы управления централизованного государства в XV–XVII веках // Административно-территориальное устройство России. История и современность. М., 2003. С. 27–30.

⁷ См.: там же.

⁸ См.: Добрынин Н.М. Указ. соч. С. 69.

ма как способа решения проблем между государством и обществом. Именно в это время появляется проект конституции декабриста Никиты Муравьева. В части государственного устройства проект предусматривал введение конституционной монархии в империи. Конституция Никиты Муравьева, будь она введена, внесла бы серьезные изменения в основы феодально-абсолютного строя.

Мощное воздействие на российскую государственность оказала Февральская революция 1917 г., которая привела к ступору всего государственного аппарата, обеспечивавшего монархическую форму правления. В этот период обнаружилась неспособность Временного правительства навести порядок и вывести страну из состояния войны, угрожавшей выживанию всего русского этноса. Был разрушен тот управленческий потенциал, который лежал в основе структурной организации царской России⁹.

В результате крушения Российской империи в 1917 г. в государстве возникли центробежные тенденции, которые были использованы большевиками¹⁰. Положительное отношение большевиков к федерализму часто носило ситуативный характер и диктовалось соображениями политической власти.

К октябрю 1917 г. в Российской империи имелось 81 губерния, из них на территории России – 39; 25 губерний – в современном ближнем зарубежье, 17 губерний – в Польше и Финляндии. Существовало 18 областей, половина из них осталась в современной России. Смежные губернии и области объединялись в 9 генерал-губернаторств¹¹.

Российская Федерация была провозглашена на III Всероссийском съезде Советов 25 января 1918 г. в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, которая закрепила: «Советская Российская республика учреждается на основе свободного союза наций как федерация советских национальных республик». Позднее данное положение было перенесено в первую Конституцию РСФСР 1918 г. с учетом поправки: «Советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, могут объединяться в автономные областные союзы, во главе которых, как и во главе всяких могущих быть образованными областных объединений вообще, стоят областные съезды Советов и их исполнительные органы. Эти автономные областные союзы входят на началах федерации в «Российскую Социалистическую Федеративную Республику»». *Данным конституционным актом учреждалось новое государственное устройство не только собственно России, но и всей бывшей Российской империи, на территории которой впоследствии был создан СССР.*

Следует отметить, что советский федерализм во многом являлся фикцией: фактическая власть в госу-

дарстве оказалась в руках Коммунистической партии. Была искусственно создана федеративная конструкция государства с фиктивным признанием национальных прав¹².

Конституция РСФСР 1925 г. содержала специальную гл. 4 «Об автономных советских социалистических республиках и областях». Она предоставляла автономной республике некоторые законодательные права. Таким образом, РСФСР, входившая в состав СССР, формально не изменила своего внутреннего государственного устройства, основанного на автономных образованиях. Однако в исследуемый период правовое положение РСФСР как субъекта союзной республики непосредственно было закреплено в Конституции СССР, а правовое положение автономных образований в составе РСФСР впоследствии стало регламентироваться союзными конституциями 1936 и 1977 гг.¹³ Процесс образования новых автономий внутри РСФСР продолжался до конца 20-х годов с появлением нового вида автономных образований для малочисленных народов Севера.

Со второй половины 30-х годов стремление к многочисленному образованию национальных единиц стало ослабляться. Другим признаком национально-государственного устройства РСФСР данного периода явилось проведение административного районирования – создание областей и краев в РСФСР¹⁴. К середине 30-х годов правовое положение краев и областей как субъектов административно-территориального деления в РСФСР укрепилось. Его определяли нормы Конституции СССР 1936 г., Конституции РСФСР 1937 г., где впервые перечислены наряду с автономными республиками и автономными образованиями края и области в составе РСФСР. В целом в Конституциях СССР 1936 г. и РСФСР 1937 г. основные принципы федеративных отношений и национально-государственного строительства не изменились.

Вслед за этим принятие Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г. не внесло кардинальных изменений в правовой статус Российской Федерации и ее субъектов. Конституция 1978 г. признала субъектами Федерации 10 автономных (бывших национальных) округов, подтвердила число субъектов РФ: 16 автономных республик и 5 автономных областей. Тем не менее всестороннее изменение федеративных отношений в России начинается лишь после 1985 г.

Итоговая статистика трансформации административно-территориального деления в советскую эпоху такова: всего за 1927–1973 гг. создано 184 области, преобразовано 26, упразднено 74. За 1924–1965 гг. создано 23 края, упразднено 17. За 1925–1930 гг. создано

⁹ См.: Родионов А.И. Указ. соч.

¹⁰ См.: там же.

¹¹ См.: Добрынин Н.М. Федерализм. Историко-методологические аспекты. Новосибирск, 2005.

¹² См.: Мальсагов М.А. Российский федерализм: генезис и основные этапы развития // История государства и права. 2007. № 6.

¹³ См.: там же.

¹⁴ См.: Тимошенко В.П. Эволюция территориального устройства России // <http://chinovnik.uapa.ru/modern/article.php?id=151>

15 автономных округов, упразднено 5. За 1922–1957 гг. создано 24 автономных округа и 29 АССР, упразднено 16 автономных округов и 9 АССР¹⁵.

В течение почти всей своей 70-летней истории СССР был федерацией лишь формально, а на самом деле являлся сильным централизованным государством. Административно-командная система управления составляла главное содержание политического режима СССР. К середине 70-х годов советское общество оказалось в преддверии экономического, социального и политического кризиса. Вскоре на апрельском Пленуме ЦК КПСС 1985 г. был по-новому поставлен ряд вопросов общественной жизни: начался период “горбачевской перестройки”¹⁶.

Как считают большинство ученых, в СССР задача перестройки федеративного устройства впервые была поставлена на XIX Всесоюзной конференции КПСС, принявшей резолюцию о межнациональных отношениях. В резолюции признавалось наличие национальных проблем в СССР, намечалось увеличение самостоятельности союзных республик и автономий, расширение их прав в сфере экономического, социального и культурного развития, а также ставился вопрос об образовании специального государственного органа по делам национальностей и национальных отношений¹⁷.

Период с 1985 по 1988 г. был отмечен подъемом общественного интереса к проблемам, с которыми столкнулось советское общество: политическим, экономическим, историческим, духовным, а также национальным¹⁸. III Съездом народных депутатов СССР был принят Закон, регулировавший порядок выхода республик из Союза ССР, в котором предусматривались проведение референдума и принятие решения не менее чем 2/3 голосов всех избирателей республики. Фактически этот Закон не смог смягчить острой ситуации в отношениях между Союзом и республиками. Из-за чрезмерного централизма в Советском Союзе образовались противоречия между центром и республиками в сфере межнациональных отношений, что выразилось в конфликтах в Грузии, Карабахе, Армении, Прибалтике, Чечне.

Формирование новой системы государственной власти, проведение форсированных экономических преобразований, выработка основ политической системы являлись основополагающими и важнейшими задачами России на постсоветском этапе развития.

Проведение реформ проходило в острой политической борьбе между исполнительной и законодательной ветвями власти, вызванной отсутствием четкого разграничения полномочий президента и Верховного Совета¹⁹. Усиливающиеся центробежные силы удалось унять глубокой федерализацией отношений под общим авантюрным лозунгом “Берите столько суверенитета, сколько сможете”²⁰.

В результате в России сложилась специфическая федеративная система, которой присущи асимметричность масштабов федеральных единиц, неравенство статусов субъектов Федерации, экономическая, социальная и политическая дифференциация регионов, самовластие региональных элит, разногласия в законодательстве²¹. Предотвратить распад России удалось с помощью Федеративного договора, подписанного 31 марта 1992 г. Его значение было не только в том, что он юридически оформлял Федерацию, но и в том, что был сделан реальный шаг к восстановлению равновесного положения внутри системы. Принятие Конституции РФ 1993 г. и проведение референдума по ее принятию свидетельствуют о конституционном характере образования Российской Федерации. Российская государственность в начале 90-х годов XX в. начала приобретать все более определенные формы.

Но уже в 1992 г. сама жизнь заставила центр и регионы взяться за разграничение полномочий. В результате были подготовлены три договора о разграничении полномочий (с республиками, с краями и областями, с автономными округами), которые и составили Федеративный договор, впоследствии ставший неотъемлемой частью новой российской Конституции.

Принятие Конституции РФ в 1993 г. стало началом нового этапа в построении федерализма как формы реальной демократизации власти.

Конституция закрепила положения, которые позволяют преодолеть два основных момента: с одной стороны, сепаратистские настроения республик (суверенитет вплоть до выхода из состава России), с другой – возврат к унитарной структуре регионов.

Многие авторы констатируют, что данное юридическое оформление было весьма и весьма буквальным, так как существует ряд характеристик, обозначающих дальнейшее проявление унитаризации в России, в том числе принимались и принимаются соответствующие конституционные и иные федеральные законы, конституции республик, осуществляется развитие договорных отношений; произошло образование федеральных округов с наделением их руководителей контрольными полномочиями по отношению к региональным ор-

¹⁵ См.: Добрынин Н.М. Федерализм. Историко-методологические аспекты.

¹⁶ См.: Оздамиров А.З. Какое территориальное устройство нужно России? // История государства и права. 2007. № 16.

¹⁷ См.: Актуальные проблемы совершенствования законодательства, правоприменения и правовых теорий в России и за рубежом. Материалы Международной научно-практической конференции // http://window.edu.ru/window_catalog/pdf2txt?p_id=30173&p_page=1

¹⁸ См.: там же.

¹⁹ См.: Евдокимов Е.Л. “Перестройка”. Формирование “новой” государственной системы в России // <http://clarino2.narod.ru/gos10.htm>

²⁰ См.: Воронин А.В. История российской государственности. М., 2003. С. 539.

²¹ См.: Евдокимов Е.Л. Указ. соч.

ганам власти²². Аппарат полномочного представителя получил контроль над ключевыми органами регионов, вследствие чего стало возможным говорить о том, что в федеральных округах сформировалось подобие полноценных органов исполнительной власти, а значит, в Российской Федерации сложился промежуточный уровень между региональным и федеральным уровнями власти²³; существование этого уровня власти, не предусмотренного Конституцией, приводит к реальному перераспределению в его пользу полномочий и регионального, и федерального уровней власти.

Следующим шагом на пути все большей унитаризации государства стало изменение порядка избрания глав исполнительной власти регионов. Соответствующий Закон вступил в силу в декабре 2005 г.²⁴

Таким образом, Россия, несмотря на издержки, реализует свое единство в форме федерации. В основе построения Российской Федерации лежит принцип государственного единства, т.е. федерация – единое целое²⁵.

*Сегодня российский федерализм вышел на очередную, несомненно более высокую ступень своего развития, которая, качественно отличаясь от предшествовавших ступеней, в то же время отнюдь не означает завершения процесса формирования самого федерализма: очевидны сегодняшние проблемы развития. В то же время достаточно хорошо просматриваются как завтрашние трудности, так и перспективы поступательного развития федеративных отношений*²⁶.

Следует отметить, что в настоящее время в Российской Федерации формально-юридически и практически сложилась система своеобразных федеративных отношений, имеющих следующие характеристики:

- смешанный этнотерриториальный характер субъектов Федерации, усугубляющийся противоречиями в области межнациональных и федеративных отношений;
- асимметричность субъектов Федерации;
- неоднозначность правовых статусов субъектов Федерации, наличие сложносоставных субъектов РФ;
- нарастающая экономическая, социальная и политическая дифференциация регионов;
- дотационность, а следовательно, высокая степень зависимости большинства регионов от федеральной власти;

– региональный центризм по отношению к местному самоуправлению;

– продолжающиеся законодательные коллизии между федеральным центром и регионами.

Демократическое, правовое Российское государство находится только в начале пути своего построения. Резкие переходы от жестких принципов централизма, которые были единственными в течение всего советского периода развития страны, к демократии довольно неблагоприятно отразились как на политической, так и на экономической ситуации.

В настоящий, по сути своей переходный исторический период возможно использование некоторых нестандартных моделей управления и взаимодействия различных управленческих институтов²⁷. Несмотря на то что данные подходы в определенной мере ограничивают принципы организационной самостоятельности и независимости субъектов РФ, ставя их в зависимость от Центра, а органы местного самоуправления – в зависимость от органов государственной власти субъектов Федерации, сама экономико-политическая ситуация подтверждает, что реализация этих подходов на современном этапе вполне оправдана. При этом необходимо четко представлять ту грань, переступить за которую нельзя ни при каких условиях, чтобы не погубить те ростки самоуправления, которые только начали прорасти на очень непростой с экономико-политической точки зрения российской почве²⁸.

Несмотря на длительные дискуссии, до сих пор не решены многие ключевые вопросы построения реальной федерации. Какой она должна быть? Договорной или конституционной, асимметричной или равной, построенной по национально-территориальному или исключительно по административно-территориальному принципу? Сохранить ли сложившиеся субъекты или укрупнить их в единый субъект Федерации?

На сегодняшний день Российская Федерация включает 83 далеко не равных в экономическом отношении субъекта. Не завершено и закрепление национально-государственных основ российского федерализма, особенно в отношении прав и обязанностей национальных и территориальных субъектов Федерации. Уже сейчас экономико-географический федерализм России испытывает на себе влияние интеграционных процессов развития рыночных отношений²⁹. Реальные потребности экономики, необходимость создания крупных экономических комплексов объективно приводят к сокращению числа субъектов Федерации.

Новый импульс дискуссиям в стране и за рубежом

²² См.: Перспективы развития федерализма: стратегия для России // http://www.svor.ru/live/materials.asp?m_id=6748&r_id=6842

²³ См.: там же.

²⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

²⁵ См.: Кулиев М.-П.Р., Серегин Н.С. Рец.: И.В. Левакин. Российская Федерация. Проблемы государственного единства // Гос. и право. 2003. № 5. С. 113–115.

²⁶ См.: Перспективы развития федерализма: стратегия для России // http://www.svor.ru/live/materials.asp?m_id=6748&r_id=6842

²⁷ См.: Загоровская Т.В. Федерализм в России: проблемы и перспективы развития // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 14.

²⁸ См.: там же.

²⁹ См.: Анненкова В.Г. Перспективы развития федерализма в Российском государстве // История государства и права. 2006. № 1.

по проблемам федеративной государственности в России дало суждение В.В. Путина, высказанное в его Послании Федеральному Собранию РФ за 2000 г.: “В России федеративные отношения недостроены и неразвиты... у нас еще нет полноценного федеративного государства... у нас создано децентрализованное государство...”³⁰.

Наряду с этим, как отмечает С.А. Авакьян, процесс восстановления и укрепления централизованных, федеральных основ российской государственности, начавшись вполне обоснованно, затем пошел по пути перегиба в сторону централизации³¹. В России не просто централизация, а сверхцентрализация государственного руководства. Выход видится не в отказе от централизованного руководства, а в изменении методов такого руководства, которые могут быть оформлены конституционным правом. При этом следует восстановить понятие “богатство народа” и единым распорядителем этого богатства сделать государство. Необходимо вернуть в организацию управления понятие “двойное подчинение”. Кроме того, функции федерального центра должны осуществляться с участием территорий, с предоставлением последним не только совещательного голоса³².

*Все это свидетельствует о том, что в России продолжается расширенный научный поиск такой модели федеративных отношений, которая смогла бы обеспечить последовательное преодоление еще сохранившихся противоречий федерального и регионального законодательства, территориальную целостность государства, признание экономической и политической приоритетности социальной сферы как важнейшего фактора создания основ реальной федерации*³³.

Эффективность решения задач развития российского федерализма во многом будет связана с многонациональностью Российского государства. В связи с этим любопытным представляется высказываемая идея о принятии федеративного кодекса³⁴, который, не подменяя действующей Конституции страны, смог бы определить государственно-правовые гарантии и механизмы обеспечения и укрепления российского федерализма.

Новый этап в развитии федерализма в России проявляется также в решении проблем, связанных с территориальным развитием субъектов Федерации.

Под территориальным развитием понимается такой режим функционирования региональной системы, который ориентирован на позитивную динамику параметров уровня и качества жизни населения, обеспечиваемую устойчивым, сбалансированным воспроизводством социального, хозяйственного, ресурсного и экологического потенциалов территории³⁵.

Региональная политика каждого государства – это во многом политика недопущения и сглаживания резких территориальных диспропорций, что не исключает и неизбежное вмешательство центральной власти в развитие практически каждой территориальной единицы³⁶.

Ситуация и параметры аномально высокой территориальной дифференциации и территориальной дезинтеграции России, их причины и последствия, исследованные учеными еще в 1992 г., и в настоящее время существенно не изменились. Агрегированные показатели уровня жизни населения отличаются более чем в два раза, и это показатели, усредненные по территориям отдельных субъектов Федерации, а если опуститься на уровень поселений, то кратность различий возрастет еще втрое³⁷. Только примерно 15–17 субъектов РФ являются постоянными донорами. Остальные регионы – постоянные или периодические реципиенты.

Чаще всего на федеральном уровне регулирование территориального развития осуществляется в виде государственной поддержки конкретных регионов. Итоговыми целями оказания такой поддержки являются: стимулирование развития тех территорий, которые по объективным причинам не могут функционировать в режиме саморазвития; активизация и через выделение ресурсов поддержка социальной мобильности населения; создание условий для возникновения и функционирования значимых для государства потенциальных “точек роста” (например, свободных экономических зон и т.п.); обеспечение выполнения отдельными территориями общегосударственных функций (содержание объектов федерального значения); оперативное реагирование на образование зон бедствий (стихийных, техногенных и др.)³⁸. При этом возникает сложнейшая задача объективного отбора наиболее нуждающихся в этой поддержке регионов. В качестве необходимых критериев отбора предлагаются следующие условия: обоснование необходимости государственного регулирования, легитимность.

Поддержка отдельных регионов должна быть конкретно-адресной и предельно локализованной; наличие организационной упорядоченности обоснования, законного оформления, изыскания, распределения и

³⁰ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию – 2000 г. М., 2000. С. 25–26.

³¹ См.: Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 4.

³² См.: там же. С. 5.

³³ См.: Ивайловский Д.А. К вопросу о новом этапе развития российского федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 34–38.

³⁴ Законодательство в сфере федеративных отношений: состояние и перспективы совершенствования // <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2002/vestniksf173-17/vestniksf173-17010.htm>

³⁵ См.: Ивайловский Д.А. Указ. соч. С. 34–38.

³⁶ См.: там же.

³⁷ Где в России жить хорошо. Основные показатели социально-экономического положения регионов РФ в 2004 г. // Росс. газ. 2005. 31 марта.

³⁸ См.: Загоровская Т.В. Указ. соч.

контролирования средств государственной селективной поддержки региона; наличие режима ответственности и контроля, единой системы отчетности³⁹.

При этом отличительной особенностью регионов должны стать не масштабы и количественные характеристики социально-экономического развития, а совокупность осуществляемых социально-экономических функций и полномочий того или иного уровня власти. И именно такой подход с позиции теории регионального воспроизводства позволит конкретизировать ответственность за решение социально-экономических задач на каждом уровне региональной системы.

Следует заметить, что соединение принципов организации рыночного хозяйства с принципами федерализма и местного самоуправления всегда относилось и относится к числу исключительно сложных и внутренне противоречивых проблем общественно-политического, социально-экономического и организационно-правового характера. Таким образом, экономика и территориальная организация общества формируют

друг для друга особые требования, ограничения и условия⁴⁰.

В настоящее время в соответствии с федеральными конституционными законами образованы новые субъекты Федерации, у которых перспективы развития связаны не только с национально-этническими или чисто политическими проблемами, но и с определенными экономическими преобразованиями.

Вместе с тем решение ряда вопросов федеративной модели России через изменение количества субъектов Федерации, в том числе объединение субъектов, образованных на принципах национально-территориального и территориального устройства, меняет пока только уровень разрешения проблем, причем с одновременным порождением других проблем, свойственных уже новой системе.

Разумеется, все существующие проблемы федерализма как формы государственного устройства, которые возникают вследствие трансформации экономических, социальных, этнокультурных и иных интересов, невозможно решить окончательно раз и навсегда. Развитие общества порождает всё новые проблемы, и это – бесконечный процесс общественного развития.

³⁹ См.: *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М., 2000. С. 59–67.

⁴⁰ См.: *Ивайловский Д.А.* Указ. соч. С. 34–38.