

Я.А.Пляйс
доктор исторических наук, профессор
зав. кафедрой социально-политических наук
Финансовой академии при Правительстве РФ

НАПРАВЛЕНИЯ И ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

После распада СССР перед суверенными государствами, образовавшимися на его просторах, во весь рост встала проблема самоидентификации. Решение этой проблемы предполагало, что каждая бывшая советская республика найдет ответы на такие важные вопросы, как: *модернизация типа и формы государственного устройства; наполнение новым содержанием межнациональных отношений; формирование новых властных и иных взаимоотношений между центральными, региональными и местными властями; поиск новой внешней политики и т.д.*

Проблема самоидентификации встала, конечно же, и перед Россией. Но для нее найти ответы на сформулированные выше вопросы было не проще, а значительно сложнее, чем для других республик. Объясняется это тем, что объективная ситуация в Российской Федерации во многих отношениях намного сложнее, чем в других бывших советских республиках. Во-первых, потому, что в ней проживает большое количество народов и народностей (по последним данным, 176 этнических групп и народов) и это, безусловно, усложняет межнациональные отношения; во-вторых, потому, что здесь намного богаче и сложнее межконфессиональные отношения; в-третьих, потому, что здесь контрастнее природные и климатические условия и т.д.

Нельзя забывать и того, что в моменты осложнения социально-политической и экономической ситуации заметно обостряется и состояние всех перечисленных выше факторов. Избежать ошибок и сложностей в политике преобразований в такой обстановке практически невозможно. Как невозможно добиться прямолинейного и скорого решения проблемы. Поэтому не случайно, что за годы, прошедшие после 1991 г. в реформировании российской государственности было уже, как минимум, два заметно отличающихся друг от друга этапа. Первый из них связан с именем Б.Н.Ельцина, второй – с именем В.В.Путина. Правда, внутри первого из этих двух этапов было несколько промежуточных этапов, но на направленность общего процесса они не оказывали существенного воздействия. В том смысле, что общее направление и характер процесса реформирования были в целом неизменными. *Курс на децентрализацию власти и собственности* оставался в общем неизменным в

течение всех лет президентства Ельцина. Для обоснования такого вывода, остановимся на этом вопросе поподробнее.

1. Начало реформирования федеративного устройства России

Первый этап преобразований российского федерализма начался еще до распада СССР, а именно 12 июня 1990 г., т.е. в день принятия первым съездом народных депутатов РСФСР Декларации о государственном суверенитете России. Продолжался этот этап до 31 марта 1992 года, т.е. до подписания (но уже в принципиально новых исторических условиях) Федеративного договора, работа над которым продолжалась более полутора лет. Этот первый этап можно с полным правом называть *этапом «парада суверенитетов»*. На этом этапе национальные образования в составе России настойчиво добивались повышения своего политического статуса. Во главе движения стояли самые крупные и богатые автономии: Татарстан, Башкортостан и Якутия. В основе движения лежала *идея возрождения национальных государств, языка, культуры*. Именно эта идея доминировала в программах и практических действиях национальных движений и была взята на вооружение региональными элитами, стремившимися сохранить свою власть в новых условиях.

На этом этапе существовала реальная повышенная опасность раскола страны, поскольку тенденция децентрализации власти явно преобладала, а власть центра была неустойчива и слаба.

Преодолеть эту тенденцию в определенной мере удалось с помощью Федеративного договора. По замыслу властей, этот документ должен был закрепить разграничение полномочий и предметов ведения между федеральными органами и субъектами РФ – республиками, краями, автономными округами и областями. Выступая на церемонии подписания договора, Б.Ельцин отметил: «В критический момент, который переживает сейчас Россия, нам хватило сил, мудрости и ответственности, чтобы всем вместе отвести угрозу распада, которая нависла над нашей Россией. Сегодня мы можем сказать нашим согражданам, народам, которые столетиями живут вместе, всему мировому сообществу: единая Россия была, есть и будет. *Ход отечественной истории не прервется*»¹. Свои подписи под договором поставили президент РФ Б.Н.Ельцин, председатель Верховного Совета РФ Р.И.Хасбулатов, президенты или председатели Верховных советов 18 республик, главы их исполнительных властей, а также руководители краев, областей, Москвы,

¹ Российская газета. 1992. 01 апреля.

Санкт-Петербурга, автономий. Не подписали договор лишь Татарстан и Чечня. Башкортостан подписал его с оговорками, которые вошли в приложение.

Руководителем рабочей группы по подготовке Федеративного договора был Р.Абдулатипов. Вспоминая через 10 лет после его подписания, какие страсти кипели вокруг этого документа, он отмечал, что «при всех противоречиях и сложностях мы смогли вокруг Федеративного Договора собрать Россию». Летом 1991 г., продолжал он, «все субъекты Федерации, в том числе Чечено-Ингушетия и Татарстан, были готовы подписать договор. Но не было достигнуто единства в этом вопросе в окружении Бориса Ельцина»².

Оценивая весной 2002 г. историческую роль договора, советник российского президента С.Самойлов подчеркнул, что он «стал серьезным камнем в фундаменте российской государственности», существенно укрепив ее, «не дав ей развалиться». Вместе с тем советник высказал мнение, что данный документ себя уже исчерпал. «Его страница закрыта, – говорил он, – и перспективы с точки зрения дальнейшего развития, наполнения он никакой не имеет»³.

Отказавшись подписать Федеративный договор, провозгласив себя независимыми государствами, Татарстан и Чечня бросили вызов центральной власти и поставили под угрозу территориальную целостность РФ. Приграничное положение Чечни, исторический опыт борьбы ее народа за свою независимость делали такую угрозу вполне реальной.

Хотя факт подписания Федеративного договора несколько ослабил сепаратистские тенденции в России, проблема реформирования государственного устройства продолжала оставаться крайне злободневной. Ситуация осложнялась не только из-за позиции Татарстана и Чечни, но и из-за того, что ряд других республик, подписавших Договор, одновременно объявили о главенстве на своих территориях своих конституций.

В тот период времени Российская Федерация еще не имела новой Конституции, чем не замедлили воспользоваться входящие в нее территории. Они принимали свои основные законы по собственной инициативе и собственному разумению, никак не согласовывая их ни с центром, ни друг с другом. Но дело не ограничивалось основными законами.

Неуправляемый и бесконтрольный процесс местного законотворчества быстро охватил не только республики, но и области и другие административные территории

² См. Российская газета. 2002. 30 марта.

³ См. Там же.

России. Все они начали борьбу за повышение своего статуса и уравнивание своих прав с правами национальных автономий. В результате один за другим стали создаваться и появляться на свет областные уставы, или своеобразные областные конституции, как их еще называют. Первый из них был принят в Иркутской области. Вскоре дело дошло до попыток ряда областей объединиться и провозгласить себя независимыми государствами (Уральская Республика, Дальневосточная Республика и др.). Но в отличие от национальных республик области не использовали в своей борьбе за самостоятельность националистические и национальные лозунги. Тем не менее, опасность дезинтеграции от этого не уменьшилась.

По этой причине правовой и другие кризисы продолжались и после заключения Федеративного договора. При этом к этническому сепаратизму добавился сепаратизм областей с преимущественно русским населением.

Все эти обстоятельства подталкивали центр, с одной стороны, к усилению федеральных органов, укреплению правовых основ их деятельности, а, с другой – к поиску *формулы согласия* с регионами.

Частично это задача была решена на *втором этапе* реформирования российской государственности, длившемся с 31 марта 1992 г., т.е. с момента подписания нового Федеративного договора и до принятия 12 декабря 1993 г. новой Конституции РФ. Ее составной частью стали многие положения Федеративного Договора. Это наглядно иллюстрируется, например, содержанием статей 65-79 главы 3 Конституции – «Федеративное устройство». Тем не менее, ситуация оставалась крайне сложной и опасной и после принятия Конституции, что вынуждало продолжать поиск «формулы согласия» и после принятия Основного закона. Она, как считают некоторые специалисты по федеративным отношениям, нашла свое выражение в *двухсторонних договорах о разграничении предметов ведения и полномочий между Федеральным центром и субъектами РФ*. С момента подписания первого такого договора начинается новый, или *третий* этап реформирования современной российской государственности, смыслом и целью которого было *нахождение нового содержания отношений между центром и регионами*. Этот этап длился также недолго, фактически до середины декабря 1994 г., т.е. до начала войны в Чечне.

Первым, а именно 15 февраля 1994 г., был подписан Договор «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти республики Татарстан». Выступая на церемонии

подписания этого документа, Б.Ельцин подчеркнул, что «договоры такого типа являются, по сути, единственной конституционной возможностью цивилизованно, без выкручивания рук, снятия противоречий между Конституцией РФ и республиканскими конституциями».⁴

В соответствии с договором Татарстан получил право устанавливать и поддерживать отношения и заключать договоры со всеми субъектами РФ (п.10 ст. II), участвовать в международных отношениях, т.е. устанавливать отношения с иностранными государствами и заключать с ними соглашения, не противоречащие Конституции и международным обязательствам РФ, участвовать в деятельности соответствующих международных организаций (п.11. ст.11), а также самостоятельно осуществлять внешнеэкономическую деятельность (п.13. ст.11)⁵. Годы, прошедшие после подписания договора между Москвой и Татарстаном, показали, что эта республика в полной мере воспользовалась его буквой и духом. Это выразилось как в его внутренней политике, так и во внешней. И в одной сфере, и в другой Татарстан действовал в прошлом десятилетии и действует сейчас достаточно самостоятельно. Правда, при президенте В.Путине эту самостоятельность заметно ограничили. Тем не менее, если говорить о внешнеполитической и внешнеэкономической сферах, автономия этой республики по-прежнему превосходит масштабы многих других российских субъектов. Подтверждением может служить следующий факт. 16 мая 2003 г. глава МИД России Игорь Иванов и президент Татарстана Минтимер Шаймиев подписали протокол о взаимодействии в области международных и внешнеэкономических связей на 2003 – 2005 годы. Как было объявлено, подписание этого документа связано с предстоящим в августе 2005 года празднованием 1000-летия Казани. Выступая на церемонии подписания протокола, президент Татарстана назвал его итогом многолетней работы республики по переходу к рыночной экономике, установлению экономических связей с зарубежными странами⁶.

Особые полномочия, полученные Татарстаном, поставили под сомнение юридическую силу Федеративного Договора от 31 марта 1992 г. Уже в момент подписания договора с Татарстаном многие автономные образования и вслед за ними другие субъекты РФ заявили, что и они хотят строить свои отношения с федеральным центром на основе двусторонних соглашений. Настойчивее и несговорчивее других вела себя в этом отношении Чечня.

⁴ Российская газета. 1994. 16 февраля.

⁵ Российская газета. 1994. 17 февраля.

⁶ См. Известия. 2003. 17 мая

Начиная с декабря 1994 г., т.е. с первой чеченской войны и до мая 2003 г., когда Президент России В.В.Путин в своем послании Федеральному Собранию РФ подвел итог действиям федеральных властей в этой республике за прошедшие годы, ситуация здесь оставалась крайне сложной и напряженной. «Прошедший в республике конституционный референдум⁷, – говорится в послании президента 2003 г., – подвел черту под эпохой безвременья...». «Но чтобы жизнь в республике окончательно нормализовалась, предстоит еще очень, очень многое сделать. Предстоит на демократической основе – в соответствии с принятой на референдуме конституцией – избрать президента и парламент республики, сформировать органы местного самоуправления, разработать и подписать договор о разграничении полномочий между Федеральным центром и республикой. И конечно – восстановить экономику Чечни»⁸. По сообщениям печати, на май 2005 г. договор с Чечней, о котором говорится в Послании российского президента, был в целом готов для рассмотрения и последующего подписания сторонами.

Договор с Чечней, равно как и с другими республиками, нацелен, прежде всего, на то, чтобы наладить эффективное взаимодействие между Центром и регионами, различными уровнями власти и управления.

Для этой же цели в последние годы (особенно урожайным был 1996 год) было создано немало документов нормотворческого характера, исходящих от высших инстанций исполнительной и представительной власти. Приоритетными среди них являются, естественно, ежегодные послания Президента России Федеральному Собранию РФ.

Учитывая силу и значимость этих документов, обратим на них особое внимание.

Несмотря на то, что первым было послание, направленное в 1994 г., особого внимания заслуживает послание, направленное президентом Б.Ельциным Федеральному Собранию 23 февраля 1996 г. и названное «О действенности государственной власти в России». Первая глава этого документа специально посвящена проблеме обеспечения суверенитета, независимости и целостности РФ. В одном из разделов этой главы (раздел 1.2) дана оценка состояния российского федерализма и местного самоуправления. Третья глава посвящена завтрашнему дню России. В ней есть раздел «Перспективы государственного строительства», который также заслуживает пристального внимания.

⁷ Этот референдум состоялся 23 марта 2003 г. На нем жители Чечни почти единодушно высказались за то, чтобы республика оставалась в составе РФ

⁸ См. Российская газета. 2003. 17 мая.

Наряду с упомянутыми посланиями теме государственного строительства немало внимания уделяется и во всех последующих. Так, например, в пятом разделе послания 1997 г., озаглавленном «Три уровня власти – три уровня ответственности», ставятся две крупные задачи: 1–защита общероссийского правового пространства; 2–обеспечение благоприятных экономических условий федерализма⁹. Решение второй задачи связывается с упорядочением работы в финансовой и ресурсной областях.

Послание 1998 г. подробно анализирует положение дел в системе власти (раздел 1.3), обосновывает необходимость административной реформы (раздел 3.2), настаивает на усилении ответственности региональной и местной власти (раздел 3.3). В послании 1999 г. проблемам государственного строительства уделена вся 2-я часть – «Общество и власть на рубеже веков».

Наряду с ежегодными посланиями Президента РФ были обнародованы и другие документы, в которых освещается отношение центральных властей к проблеме государственного строительства¹⁰.

Особого упоминания заслуживают следующие два федеральных закона: «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», который был принят Госдумой 4 июня 1999 г., одобрен Советом Федерации 9 июня и подписан

⁹ См. Российская газета. 1997. 07 марта.

¹⁰ Среди документов 1996 г. выделяются следующие: «Основные положения региональной политики в Российской Федерации», утвержденные Указом Б.Ельцина от 3 июня 1996 г. и «Концепция государственной национальной политики Российской Федерации», одобренная постановлением Правительства РФ от 1 мая 1996 г. и утвержденная президентом России 15 июня 1996 г. Обращает на себя внимание и Федеральный закон «О национально-культурной автономии», принятый Государственной Думой 22 мая 1996 г. и одобренный Советом Федерации 5 июня того же года. Наряду с документами, вышедшими в свет в 1996 г., упоминания заслуживают и другие, появившиеся в последующие два года. В частности, Указ Президента Российской Федерации Б.Ельцина от 11 июня 1997 г. «Об основных направлениях местного самоуправления в Российской Федерации», «О Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации» (Указ президента РФ Б.Ельцина от 22 октября 1998 года), а также Указ Президента Российской Федерации от 14 февраля 1998 г. «О мерах по повышению эффективности работы, связанной с формированием Свода законов Российской Федерации».

В 1999 г. были приняты и опубликованы не менее важные нормативные акты, чем в предыдущие годы. Речь идет, в частности, о следующих документах: «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» – федеральном законе, принятом Государственной Думой 2 декабря 1998 г. и подписанном Б.Ельциным 4 января 1999 г.; Проекте Основных положений (Концепции) государственной политики развития местного самоуправления в Российской Федерации, опубликованном в «Российской газете» 13 апреля 1999 г.; «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» – федеральном законе, принятом Государственной Думой 5 марта 1999 г. и подписанном Б.Ельциным 24 мая того же года.

Президентом РФ Б.Ельциным 24 июня того же года¹¹; «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹², принят Госдумой 22 сентября 1999 г. и подписан президентом РФ Б.Ельциным 6 октября того же года.

Хотя упомянутых документов, как считают многие специалисты, еще недостаточно, чтобы восполнить все пробелы в законодательстве, регулирующем государственное строительство в России, они, тем не менее, составляют определенный фундамент, на котором могут строиться конструктивные взаимоотношения между центром и субъектами Федерации.

Вывод из содержания 1-й части. Обобщая сделанное в области государственного строительства в период правления президента Б.Ельцина, следует отметить, прежде всего, что *особое внимание властей всех уровней было обращено на разграничение власти и предметов ведения, на поиск с помощью компромиссов «формулы согласия».* Результатом «парада суверенитетов» стала чрезмерная децентрализация власти и системы управления властью и, как следствие, распад единого правового, экономического, информационного и иных пространств. Тактика президента Б.Ельцина, заключавшаяся в фразе «Берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить», оказалась порочной. Угроза распада государства не уменьшилась, а, наоборот, возростала. В этой ситуации Б.Ельцин 31 декабря 1999 г. передал верховную власть в стране премьер-министру В.В.Путину. 26 марта 2000 г. он был избран президентом Российской Федерации.

2. НОВЫЙ ЭТАП МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ

С приходом к президентской власти В.В.Путина подход к реформированию федеративного устройства в России кардинально изменился. О начале нового этапа в этой области говорит как *изменение стратегии в этой области, так и тактики.*

Изменение стратегии выразилось, во-первых, в том, что *принципиально изменился вектор действия центральных властей, прежде всего самого президента страны.* В то время как направление действий первого президента России Б.Н.Ельцина фактически складывалось из действий регионов и определялось ими, вектор движения при В.В.Путине определяется Кремлем, а именно – президентом и его администрацией.

¹¹ См. Российская газета. 1999. 30 июня.

¹² См. Российская газета. 1999. 19 октября.

Во-вторых, в том, что *качественно изменилась стратегия и тактика действий центральных властей*. Взяв инициативу в свои руки, Кремль стал определять не только, какую федерацию следует строить (конституционную, а не конституционно-договорную с элементами конфедерации, как при Б.Ельцине), но и как ее следует формировать.

Новая стратегия реализуется и через новую тактику. Выражается она в том, что:

- *формирование некоторых органов власти, прежде всего Совета Федерации стало осуществляться по-новому;*
- *в структуре центральных органов власти появился новый орган – Государственный совет, формируемый фактически самим президентом РФ;*
- *отношения между центром и субъектами Федерации формируются теперь по-иному, чем при Б.Ельцине. Это выражается, во-первых, в резком ограничении договорной практики и, во-вторых, в праве вышестоящих руководителей отстранять нижестоящих от занимаемой должности за нарушения федерального законодательства;*
- *в вертикали власти появились новые субъекты – полпреды президента РФ, а также новые структуры – федеральные округа. В этих округах формируется все больше органов, непосредственно представляющих интересы Федерации. Образованы, в частности, органы, представляющие интересы Генеральной прокуратуры РФ, Федеральные управления Министерства юстиции РФ по федеральному округу и т.д. 25 марта 2005 г. президент В. Путин подписал указ «О советах при полномочных представителях президента в федеральных округах», в соответствии с которым при полпредах президента во всех федеральных округах (кроме Южного) будут образованы региональные советы. Их деятельность будет носить консультативный характер, а функции, среди которых главные – контролирующая и координирующая – фактически в точности копируют функции Госсовета при президенте РФ. Новый орган призван заменить восемь межрегиональных общественных ассоциаций, созданных в нашей стране десять лет назад;*
- *начался процесс укрупнения регионов. Первыми на референдуме в 2004 г. в единый Пермский край решили объединиться жители Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. Однако процесс объединения полностью завершится к 1 декабря 2005 г. В апреле 2005 г. референдум об объединении в*

один край состоялся в Красноярском крае, Эвенкийском и Таймырском автономных округах. Объединенный Красноярский край приобретет официальный статус 1 января 2007 г. Судя по всему, процесс укрупнения регионов будет продолжаться и впредь. Сразу же после успешного референдума в Красноярском крае за объединение Республики Алтай и Алтайского края с Кемеровской областью высказались главы этих субъектов Аман Тулеев, Михаил Лапшин и Михаил Евдокимов. Вернуться к единому административно-территориальному образованию предлагают и руководители Камчатской области и Корякского автономного округа. Инициативная группа из местных жителей уже подала в облизбирком заявление о проведении соответствующего референдума. Кандидатами на объединение могут стать также Еврейская автономная область и Хабаровский край, Иркутская область и Усть-Ордынский Бурятский округ. В целом, если в основу государственно-территориального устройства России положить принцип экономической самодостаточности региона, а не национальный признак, то, по мнению специалистов, можно будет выделить примерно 28–30 субъектов. По мнению министра регионального развития РФ В.Яковлева, на территории России «было бы разумно создать 50–60 динамично развивающихся регионов вместо нынешних 89»;

– в решении конкретных вопросов, касающихся отношений между центром и регионами, все чаще используются иные, чем раньше, методы, а именно методы жесткого контроля, проверок, прямого административного вмешательства и т. п.

Новая стратегия и тактика появились не случайно и не в одночасье. В их основе лежит вывод, сформулированный в послании В.В.Путина Федеральному Собранию РФ 2003 года. «Весь наш исторический опыт, – говорится в нем, – свидетельствует: такая страна, как Россия, может жить и развиваться в существующих границах, только если она является сильной державой. Во все периоды ослабления страны – политического или экономического – перед Россией всегда и неотвратимо вставала угроза распада»¹³.

Другим ключом к доктрине государственного строительства Владимира Путина можно считать вывод о том, что национальная политика до 2010 года должна быть *превентивной*, т.е. нацеленной на предотвращение наиболее опасных этнополитических тенденций и в то же время *целостной*, или, иначе говоря, быть составной частью общей поэтапной стратегии развития России.

¹³ Российская газета. 2003. 17 мая.

В связи с новой доктриной специалисты рассматривают три основных сценария развития современной национальной политики. Первый – «*унифицированный*» предполагает строительство государства на основе этнического федерализма со стержнем в виде «русской республики», или «республики русских».

Второй сценарий – «*адаптационный*» – рассчитан на полное исключение этнического фактора из федеративных отношений в связи с переходом к тотальной «губернизации» России.

В основу третьего сценария положена *концепция этнополитической интеграции как необходимого фундамента развития гражданского общества в России*. Смысл этой концепции состоит в том, что *все народы, населяющую страну, признаются государством образующими, и ни одна этническая группа не может и не должна обладать преимущественным правом на контроль над территорией, институтами власти и природными ресурсами. Равенство прав и обязанностей обуславливает необходимость принятия скоординированных решений с учетом интересов различных национальных групп и при соблюдении демократических прав и свобод человека на всей территории страны*.

В третьем сценарии признается, что центральным вопросом национальной политики государства, от верного решения которого зависит устойчивость системы федеративных отношений, является «русская проблема», или «проблема русской нации». Ради межнационального мира и общегосударственных интересов русские по убеждению разработчиков третьего сценария, должны отказаться от своего приоритета.

По мнению экспертов, ни первый, ни второй сценарий для эффективного реформирования российской государственности не годятся. Первым, считают они, не только не приемлем, но и крайне опасен, так как может породить этнические чистки и вытеснение русских и нацменьшинств из «чужих» республик.

Вторая модель, как полагают специалисты, также не годится, потому что против нее скорее всего выступят национальные элиты, используя свои возможности по мобилизации населения республик на открытую борьбу против федерального центра.

Как наиболее оптимальный сценарий этнологи рассматривают третий. Именно он, считают они, должен лежать в основе современной федеративной политики в России.

И три рассмотренных сценария, и практическая деятельность российской властвующей элиты свидетельствуют о том, что те центробежные тенденции,

которые усиливались в 90-е годы прошлого столетия, они стремятся как можно скорее переломить. Как с помощью новых звеньев властной вертикали, т.е. федеральных округов, так и посредством ужесточения федерального законодательства по отношению к его нарушителям в регионах.

Несмотря на значимость тех новаций в сфере реформирования российской государственности, о которых речь шла выше, наиболее важные и принципиальные положения федеративной политики В.В. Путина содержатся в его ежегодных посланиях Федеральному Собранию.

«Нужно признать, – констатировалось уже в первом послании, обнародованном 8 июля 2000 г., – в России федеративные отношения недостроены и неразвиты. Региональная самостоятельность часто трактуется как санкция на дезинтеграцию государства. Мы все время говорим о федерации и ее укреплении, годами об этом же говорим. Однако надо признать: у нас еще нет полноценного федеративного государства. Хочу это подчеркнуть: у нас есть, у нас создано децентрализованное государство.

При принятии Конституции России в 1993 году федеративная государственность рассматривалась как достойная цель, на которую придется много и кропотливо работать. В начале 90-х центр многое отдал на откуп регионам. Это была сознательная, хотя отчасти и вынужденная политика. Но она помогла руководству России добиться тогда главного и, думаю, была обоснована, она помогла удержать Федерацию в ее границах. Надо это признать, легче всего критиковать то, что было до нас.

Однако уже скоро власти некоторых субъектов Федерации начали испытывать прочность центральной власти. И ответная реакция не заставила себя ждать. Но хочу обратить ваше внимание. Ответная реакция пришла не из центра, не из Москвы, а из городов и поселков. Органы местного самоуправления также стали перетягивать на себя полномочия, в основном полномочия субъектов Федерации на этот раз. Теперь все уровни власти поражены этой болезнью. Разорвать этот порочный круг – наша общая святая обязанность.

Крайним примером нерешенных федеративных проблем является Чечня. Ситуация в республике осложнилась до такой степени, что ее территория стала плацдармом для экспансии в Россию международного терроризма. Исходной

причиной здесь также было отсутствие государственного единства. И Чечня 99-го напомнила о ранее совершенных ошибках»¹⁴.

Дополняя эту картину некоторыми другими важными штрихами, Путин отметил далее: «Мы создали «острова» и отдельные «островки» власти, но не возвели между ними надежных мостов. У нас до сих пор не выстроено эффективное взаимодействие между разными уровнями власти... Центр и территории, региональные и местные власти все еще соревнуются между собой, соревнуются за полномочия»¹⁵.

Далее в послании говорится о том, что конкретно было сделано центральной властью, и что еще предполагается осуществить, чтобы возвести между «островами» и «островками» надежные мосты.

Это, во-первых, *создание федеральных округов и назначение в них представителей президента России*. «Суть этого решения, – подчеркнул Путин, – не в укрупнении регионов, как это иногда воспринимается или преподносится, а в укрупнении структур президентской вертикали в территориях. Не в перестройке административно-территориальных границ, а в повышении эффективности власти. Не в ослаблении региональной власти, а в создании условий для упрочения федерализма»¹⁶.

Второй шаг центра определил *возможность федерального вмешательства в ситуации, когда органами власти на местах нарушаются Конституция страны и федеральные законы, единые права и свободы граждан*. Но речь шла и идет не только о правах и возможностях центра по отношению к региональной власти, но и полномочиях последней по отношению к местным властям. «И руководители регионов, – отмечается в послании, – должны иметь право влиять на местные органы власти, если они принимают неконституционные решения, попирают свободы граждан. Нам ни в коем случае нельзя ослабить властные полномочия региональной власти. Это то звено, на которое не может не опираться власть федеральная»¹⁷.

¹⁴ Российская газета. 2000. 11 июля.

¹⁵ Там же.

Выводы, прозвучавшие в послании 2000 г., В.Путин повторял не раз. Например, на пресс-конференции 18 июля 2001 г. в Кремле. В начале 90-х годов, отмечал он здесь, некоторые основные параметры Конституции не срабатывали и значительная часть регионов «перехватила функции центра». Сегодня Федерации возвращаются федеральные функции и разграничение полномочий центра и регионов будет происходить «исключительно в рамках Основного закона». (См. Российская газета. 2001. 19 июля).

¹⁶ Российская газета. 2000. 11 июля.

¹⁷ Там же.

Следующий шаг центра был связан с реформой Совета Федерации, изменением принципов его формирования, образованием Государственного совета при Президенте России.

Формирование Совета Федерации первого созыва осуществлялось путем прямых всеобщих выборов. Срок его полномочий, также как Государственной думы первого созыва, определялся ст.7 Конституции РФ 1993 г. – два года. Но в отличие от депутатов Госдумы, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, депутаты СФ делали это на непостоянной основе. Это особенно бросилось в глаза, когда Совет Федерации стал формироваться по статусному принципу, т.е. когда каждый субъект РФ начали представлять в Совете Федерации два его высших должностных представителя – глава исполнительной и глава законодательной власти. Фактически при преобразовании механизма формирования верхней палаты парламента был осуществлен переход от прямых выборов членов СФ непосредственно населением к особой разновидности косвенных выборов, при котором членство по должности сочетается, как правило, с выборным характером той или иной должности. А унифицированный принцип формирования Совета Федерации сменился частично децентрализованным, при котором одинаковый статус члена верхней палаты достигается различным порядком обретения соответствующего статуса в регионах.

Чтобы ликвидировать это несоответствие и превратить Совет Федерации в постоянно действующую верхнюю палату парламента, члены которой занимались бы законотворчеством профессионально и на постоянной основе, Владимир Путин выступил инициатором изменения механизма ее формирования.

По новому закону от 5 августа 2000 года, Совет Федерации формируется следующим образом. Как и ранее, в него входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта РФ. Представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации избирается органом государственной власти субъекта РФ на срок полномочий этого органа, а представитель от исполнительного органа субъекта государственной власти назначается высшим должностным лицом этого субъекта на срок своих полномочий. Данное назначение оформляется указом (постановлением) этого лица, и оно вступает в силу, если на очередном или внеочередном заседании законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ

две трети от общего числа его депутатов не проголосуют против состоявшегося назначения.

Одновременно с реформой механизма формирования верхней палаты был изменен и дополнен Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Эти изменения и дополнения дали право президенту страны и руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ досрочно отрешать от должности (или письменно предупредить о возможности принятия соответствующих мер) глав муниципальных образований. Основанием для таких действий должны быть решения судов.

Представительный орган местного самоуправления может быть распущен досрочно в случае, если им не отменены нормативные правовые акты или отдельные его положения, которые признаны судом противоречащими Конституции РФ. Главы столиц и административных центров РФ могут быть отрешены от должности только лишь президентом страны и только в случае совершения ими противоправных действий, установленных судом.

Как реформа Совета Федерации, так и изменения в системе местного самоуправления, дополненные введением семи федеральных округов во главе с назначаемыми полномочными представителями президента, направлены на повышение уровня и эффективности управления страны, воссоздание в стране единого правового поля.

Чтобы не отстранять губернаторов и других руководителей исполнительных органов страны от решения общегосударственных задач, Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. был образован Государственный совет РФ. В ст. 1 Положения о нем говорится, что Госсовет является «совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти». Председателем Госсовета является президент страны, а членами – по должности высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ.

Для решения оперативных вопросов формируется президиум Госсовета в составе семи его членов. Персональный состав президиума определяется президентом РФ и подлежит ротации один раз в полгода. Задачи, состав и организация, а также порядок работы Госсовета определяется Положением об этом органе, утвержденным Указом Президента РФ также 1 сентября 2000 г.

Шаги, предпринятые центральной властью в 2000 году, позволили В.В.Путину констатировать в своем послании Федеральному Собранию 2001 года, что «период расползания государственности – позади» и что «дезинтеграция государства – о котором говорилось в предыдущем послании – остановлена»¹⁸.

Обосновывая свой вывод, президент еще раз напомнил о предпринятых мерах. «Разработали, – отметил он, – и приняли федеральный пакет – пакет федеральных законов. Провели реформу Совета Федерации. Первые результаты дала работа полпредов в федеральных округах. Создан и активно действует Государственный совет. У России, наконец, появились утвержденные Законом государственные символы».

Создание федеральных округов расценено в Послании 2001 г. как одно из наиболее важных решений 2000 г. По мнению президента, деятельность полпредов «заметно приблизила федеральную власть к регионам». Ключевая роль полпредов и окружных структур Генеральной прокуратуры выразилась в том, что четыре пятых из более трех с половиной тысяч нормативных актов, принятых в субъектах Федерации приведены в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами.

Исходя из того, что обязательным условием успеха стратегических преобразований является наведение порядка в отношениях между федеральным и региональным уровнями власти, что отсутствие четкого разграничения полномочий между ними, равно как работоспособного механизма их взаимодействия, приводит к большим экономическим и социальным потерям, В.В.Путин сформулировал *три приоритетные политические задачи*, решение которых должно привести к исправлению ситуации.

Первая задача – *определение конкретных, четких полномочий центра и субъектов Федерации в рамках их совместной компетенции.*

Вторая задача – *наведение порядка в системе территориальных структур федеральных органов исполнительной власти.*

Третья задача – *упорядочение межбюджетных отношений.*

К теме федеральных округов В.В.Путин обратился и в Послании 2002 г. Отметив, что в предыдущем году «в целом завершилось организационное становление федеральных округов» и повторив еще раз вывод Послания 2001 г. о том, что «федеральная власть реально стала ближе к регионам», президент

¹⁸ Российская газета. 2001. 04 апреля.

определил очередные задачи в этой сфере. «Полагаю, – отметил он, – настало время перенести на окружной уровень исполнение некоторых федеральных функций, приблизить их к территориям. Прежде всего – в части контрольной и кадровой работы. А именно – в сферах финансового контроля и согласования кандидатур на должности в региональных подразделениях федеральных ведомств, о количестве которых тоже надо подумать»¹⁹.

Ключевой задачей, по уждению президента России, «остается работа по разграничению сфер ведения между федеральным, региональным и местным уровнями власти». Предложения органов власти субъектов Федерации и местного самоуправления были собраны, обобщены и проанализированы специально созданной для этой цели комиссией²⁰.

Оценивая практику заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между Центром и субъектами Федерации, В.В.Путин отметил, во-первых, их легитимность и, во-вторых, то, что «в известный момент нашей истории они были востребованы» и необходимы. «Однако на практике, – продолжал президент, – само существование таких договоров часто приводит к фактическому неравенству в отношениях между субъектами Российской Федерации. А, в конечном счете, значит – и между гражданами, которые проживают в разных территориях России»²¹.

Практика, по мнению президента, показала, что в большинстве случаев разграничение полномочий осталось «на бумаге». Недаром из 42 субъектов, имевших такие договоры, к 2003 г. были расторгнуты 28.

Однако необходимость в договорах с отдельными регионами в такой стране, как Россия, может, безусловно, возникать. Но заключать такие документы втайне от других субъектов Федерации, без предварительного обсуждения и достижения консенсуса, по мнению В.В.Путина, неправильно. Поэтому «все договоры о разграничении полномочий должны проходить обязательную процедуру утверждения федеральным законом.... Чтобы все знали, кто какие преференции имеет и почему. Федеральное Собрание должно «на ясном глазу» принимать это решение»²².

¹⁹ Российская газета. 2002. 19 апреля.

²⁰ Эта комиссия известна как «Комиссия по федеративной реформе заместителя главы администрации Дмитрия Козака».

²¹ Российская газета. 2002. 19 апреля.

²² Там же.

Мнению президента страны, как это ни удивительно, противоречит суждение его советника С.Самойлова, который пояснил в одном из своих выступлений, состоявшемся в конце марта 2002 г.,

Тема государственного строительства прозвучала и в Послании президента РФ Федеральному Собранию 2003 г. «Мы, наконец, – говорится в нем, – юридически и фактически – восстановили единство страны. Укрепили государственную власть. Приблизили федеральную власть к регионам. Благодаря восстановлению единого правового пространства смогли вплотную заняться разграничением полномочий между центром и регионами. Здесь еще многое нужно сделать. Но мы, во всяком случае, занялись этой проблемой. Приступили к строительству дееспособной, финансово обеспеченной власти на местах. Говорю очень аккуратно, как видите. Только приступили к этой работе».

Анализируя содержание президентских посланий, обращаешь внимание на то, что Владимир Путин ни в одном из них не коснулся темы, какой тип федерации в России сложился на практике и какой тип нам действительно необходим. Но этот вопрос весьма актуален. Хотя бы потому, что заключение двусторонних договоров между центром и субъектами привело де-факто к образованию *асимметричной* федерации, что противоречит действующей российской Конституции, по которой все субъекты равноправны.

Осмысливая содержание президентских посланий, убеждаешься также в том, что с течением времени они претерпели определенную трансформацию, или, иначе говоря, идеи 2002 года уже заметно отличаются от идей 2000 года. Наиболее существенно эта трансформация затронула проблему договоров «центр – регионы»: от негативного отношения к ним до признания их полезности и необходимости. А в послании 2003 г. уже содержится прямое указание на необходимость «разработать и подписать договор о разграничении полномочий между федеральной властью и республикой», т.е. Чечней.

Ориентируясь на позицию В.В.Путина, некоторые регионы были готовы расторгнуть свои договора с центром еще в 2000 году, т.е. сразу же после президентских выборов. Администрация президента склонялась к тому, чтобы удовлетворить их просьбы еще до конца 2001 г. Однако жесткая позиция других регионов, прежде всего национальных образований, сохраняющаяся до сих пор, фактически вынудила федеральный центр к поиску компромисса. Именно отсюда,

что сейчас в «правовой системе взаимоотношений центра и регионов такого правового понятия, как договор, не предусмотрено». Россия – конституционная Федерация, вполне способная развиваться на основе Конституции, федерального законодательства и законов ее субъектов. «Дальнейшее развитие Конституции, федерального законодательства нигде более не оставило простора для договорного процесса», – подчеркивал С.Самойлов. (См. Российская газета. 2002. 30 марта).

как представляется, берет свое начало компромиссная позиция В.В.Путина, отраженная в послании 2002 г. и фактически подтвержденная в послании 2003 г.

Вывод из содержания 2-й части: *Осмысление мер, предпринятых центральными властями в последние годы по нормализации федеративных взаимоотношений, позволяет сделать следующий вывод.*

Исходя из позиции В.Путина, основная часть договоров между центром и субъектами, подписанных в годы президентства Б.Ельцина, была расторгнута, Совет Федерации был реформирован, созданы федеральные округа, роль губернаторов в политической жизни государства заметно снизилась (особенно с начала 2005 г, когда, отказавшись от их выборов населением, их стали избирать законодательные собрания субъектов по представлению президента), началось укрупнение субъектов. Однако в 2002 г. под воздействием реалий в федеративной политике В.Путина обозначился новый важный акцент. Он выразился, в частности, в более терпимом отношении к договорам между центром и регионами, к позициям национальных автономий. Основной причиной отступления центра от прежней жесткой линии была твердая позиция национальных автономий, не считаться с которой центральная власть, конечно, не может. Хотя бы потому, что это резко усилит центрбежные процессы. В итоге договора с национальными образованиями стали не отменять, а корректировать, внося в них изменения²³.

Общие выводы:

1. *Реформирование государственного устройства современной России, начатое в 1991 г., продолжается и сегодня. Решение этой сложной задачи затягивается не только из-за острого дефицита реального опыта подлинно федеративных отношений, но по причине отсутствия научно обоснованной доктрины реформирования российского федерализма, адекватной масштабам и сложности проблемы.*

2. *За годы, прошедшие с момента начала реформ, в практике реформирования российской государственности ясно видны две стратегии и две тактики. Первая из них связана с именем президента Б.Н.Ельцина и направлена на решение проблемы через децентрализацию власти и управления, а вторая – с именем президента В.В.Путина и направлена на их консолидацию. Какой из двух подходов верен, может сказать только историческая практика.*

²³ См., например, Договор о внесении изменений в Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Саха (Якутия), подписанный в г. Москве 26 сентября 2002 г. «Российская газета». 2002. 02 октября.

Вопросы:

1. Почему национально-территориальная федерация относится к наиболее сложному типу государственного устройства? Каковы ее особенности в России?
2. Каким был подход центральных властей к решению проблемы взаимоотношений между российскими центральными властями и регионами при президенте Б.Н.Ельцине? Был ли такой подход оправдан? Если был, то почему?
3. Каковы отличительные особенности основных этапов государственного строительства в России периода 1992–1999 гг.?
4. В чем заключается основное содержание подхода президента России В.В.Путина к реформированию российского федерализма?
5. Как и почему менялось отношение центральных российских властей к реформированию государственного устройства? В чем это выразилось?
6. Какие общие выводы можно сделать из опыта реформирования государственного устройства суверенной России?
7. Какой подход к реформированию российской государственности, на ваш взгляд, наиболее обоснован: децентрализация власти и собственности или, наоборот, их централизация?

Литература:

- ✓ *Конституция Российской Федерации*. М., 1993.
- ✓ *Конституция Российской Федерации*. Энциклопедический словарь. Авторский коллектив: В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин. Руководитель авторского коллектива С.М.Шахрай. М., Научное издательство «Большая Российская энциклопедия». 1995.
- ✓ *Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 1994–2005 годов*.
- ✓ *Федерализм: Энциклопедия*. М., Изд-во МГУ, 2000.
- ✓ *Федерализм: Энциклопедический словарь*. М., ИНФРА-М, 1997.
- ✓ *Федерализм власти и власть федерализма*. М., ТОО «ИнтелТех», 1997.
- ✓ *Национальная политика России: история и современность*. «Русский мир». М., 1997.
- ✓ *Вдовин А.И., Зорин В.Ю., Никонов А.В.* Русский народ в национальной политике. XX век. М., «Русский мир», 1998.

- ✓ *В.Ю.Зорин, Д.А.Аманжолова, С.В.Кулешов.* Национальный вопрос в Государственных Думах России: опыт законоотворчества (Предисловие Г.А.Селезнева). М., «Русский мир», 1999.
- ✓ *Карапетян Л.М.* Федеративное устройство Российского государства. М., Изд. НОРМА, 2001.
- ✓ *Аринин А.Н., Марченко Г.В.* Уроки и проблемы становления российского федерализма. ТОО «ИнтелТех», 1999.
- ✓ *Строев Е.С.* Горжусь моей Родиной. М., Фонд содействия развитию социальных и политических наук, 1999.
- ✓ *Лужков Ю.М.* Путь к эффективному государству: План преобразования системы государственной власти и управления в Российской Федерации. М., Изд. МГУ, 2002.
- ✓ *Рогачев С.В.* Российская государственность в системе трансформационных координат. – М., РИЦ ИСПИ РАН, 2000.
- ✓ *Фарушкин М.Х.* Федерализм: теоретические и прикладные аспекты. – М.: Юристъ, 2004.
- ✓ *Цветков Д.Ю.* Этнополитические модели в условиях переходного периода. – М.: Научная книга, 2003.