

**Я.А.Пляйс**

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

## **РОССИЙСКАЯ ВЛАСТЬ В ПОИСКАХ НОВОГО СОДЕРЖАНИЯ ФЕДЕРАЛИЗМА**

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 намного больше народов и народностей (по последним данным, 176 этнических групп и народов), что, безусловно, усложняет межнациональные отношения; во-вторых, потому, что здесь намного богаче и сложнее межконфессиональные отношения; в-третьих, потому, что здесь разнообразнее природные и климатические условия и т.д.

Нельзя забывать и того, что в моменты обострения социально-политической и экономической ситуации все эти аспекты заметно усложняются.

Избежать ошибок и сложностей в политике преобразований в такой обстановки практически невозможно. Как невозможно добиться прямолинейного решения проблемы. Поэтому не случайно, что за последние десять лет в реформировании российской государственности было уже, как минимум, два заметно (если не сказать – радикально) 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 сохранялись в целом неизменными. *Курс на децентрализацию власти и собственности* оставался в общем неизменным в течение всех лет президентства Ельцина.

С приходом к власти нового президента – 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 и 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, направление движения при В.В.Путине определяется, как мы сможем убедиться ниже, Кремлем, а именно – президентом и его администрацией.*

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 и 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 и новые структуры – федеральные округа. В этих округах формируется все больше структур, непосредственно представляющих интересы федерации. Образованы, в частности, структуры, представляющие интересы Генеральной прокуратуры РФ, Федеральные управления Министерства юстиции РФ по федеральному округу и т.д.;*

– *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. Как и почему это произошло, посвящена данная статья.

\* \* \*

В отличие от «Концепции государственной национальной политики», утвержденной указом Б.Ельцина в 1996 г., которая, по мнению специалистов, была фрагментарной и направленной на погашение конфликтов, вырванных из общеполитического контекста, подход нынешнего российского президента основан на иной национальной доктрине государственного строительства. Ее суть заключается в 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.

В связи с новой доктриной специалисты рассматривают три основных сценария развития 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 государствообразующими, 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 нашей государственности не годятся. Первым, считают они, не только неприемлем, но и крайне опасен потому, что может породить этнические чистки и вытеснение русских и нацменьшинств из «чужих» республик.

Вторая модель, как полагают специалисты, тоже не годится, так как 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<sup>1</sup>. Именно он, считают они, должен лечь в основу федеративной политики нового президента России.

Соглашаясь в целом с аргументацией, подкрепляющую концепцию этнополитической интеграции, т.е. отдавая предпочтение третьему сценарию, заметим все же, что эта концепция не отвечает на очень важный вопрос, как конкретно будет решаться та самая «русская проблема», которая признается ее разработчиками как центральная. Как вообще ее можно решить, если «русские должны отказаться от своего приоритета в пользу общероссийских интересов?».

И три рассмотренных сценария и практическая деятельность российской властвующей элиты свидетельствуют о том, что те центробежные тенденции, которые усиливались в последние годы, они стремятся как можно скорее переломить. Как с помощью новых звеньев властной вертикали, т.е. федеральных округов, в которых были введены не только полномочные представители президента РФ, но и представители всех основных силовых и некоторых других федеральных структур, но 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 ежегодных Посланиях Федеральному Собранию. Именно в них, а не, например, в «Открытом письме к российским избирателям», с которым Владимир Путин выступил на президентских выборах в 2000 году.

В перечне насущных проблем, которые были сформулированы в этом письме, тема реформирования государственности фактически никак не прозвучала. В нем говорилось лишь, что «власть все больше теряет лицо», что «государственная

---

<sup>1</sup> См. Независимая газета. 2000. 08 апреля.

машина разболтана, ее мотор – исполнительная власть – хрипит и чихает, как только пытаешься сдвинуть ее с места», что «пора четко сказать, кто и чем в России владеет», что «нужна **большая инвентаризация страны**»<sup>2</sup>.

Ситуация принципиальным образом переменялась уже в июле того же 2000 года, когда в первом Послании Владимира Путина – Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, выпущенном под названием *«Какую Россию мы строим»*, как и в Посланиях двух последующих лет, изданных по названиями *«Не будет ни революций, ни контрреволюций»* и *«России надо быть сильной и конкурентоспособной»*, тема реформирования государственности прозвучала во весь голос.

Анализ идей, относящихся к теме федеративного строительства в России, содержащихся в упомянутых посланиях, позволяет сделать вывод, что федеративная политика В.В.Путина действительно заметно (если не сказать значительно или радикально) отличается от политики в этой же сфере первого президента России Б.Н.Ельцина. Чтобы не быть голословным, приведем основные идеи, относящиеся к теме федеративных отношений и государственного строительства всех трех посланий.

«Нужно признать, – констатировалось в Послании 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

---

<sup>2</sup> См. Известия, 2000. 25 февраля.

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»<sup>3</sup>.

Дополняя эту картину некоторыми важными штрихами, Путин далее отметил: «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»<sup>4</sup>.

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»<sup>5</sup>.

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

<sup>3</sup> Российская газета. 2000. 11 июля.

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> Российская газета. 2000. 11 июля.

свободы граждан. Нам в ни в коем случае нельзя ослабить властные полномочия региональной власти. Это то звено, на которое не может не опираться власть федеральная»<sup>6</sup>.

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 Совета Федерации 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. По существу в процессе трансформации механизма формирования верхней палаты парламента произошел фактический переход от прямых выборов членов Совета Федерации 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. По новому закону 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

---

<sup>6</sup> Там же.

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, как 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<sup>7</sup>.

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, являющийся, как говорится в ст. 1 Положения о нем, «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.

---

<sup>7</sup> См. Российская газета. 2000. 08 августа.



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. Очередная ротация была осуществлена в конце сентября 2002 года.

Задачи, состав и организация, а также порядок работы Госсовета определяется Положением об этом органе, утвержденным Указом Президента РФ также 1 сентября 2000 г.<sup>8</sup>

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»<sup>9</sup>.

Обосновывая свой вывод, президент еще раз напомнил о сделанном. «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»<sup>10</sup>.

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.

Понимая, 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.

---

<sup>8</sup> См. Российская газета. 2000. 05 сентября.

<sup>9</sup> Российская газета. 2001. 04 апреля.

<sup>10</sup> Там же.

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 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»<sup>11</sup>.

Ключевой задачей, как считает Президент 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 комиссией<sup>12</sup>.

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»<sup>13</sup>.

Практика, по мнению президента, показала, что в большинстве случаев разграничение полномочий осталось «на бумаге». Недаром из 42 субъектов, имевших такие договоры, 28 их уже расторгли.

---

<sup>11</sup> Российская газета. 2002. 19 апреля.

<sup>12</sup> Эта комиссия известна как «Комиссия по федеративной реформе заместителя главы администрации Дмитрия Козака».

<sup>13</sup> Российская газета. 2002. 19 апреля.

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»<sup>14</sup>.

Анализируя содержание президентских посланий, обращаешь внимание на то, что Владимир Путин не касается темы, какой тип федерации в России сложился на практике и какой тип нам действительно необходим. Но этот вопрос стоит того, чтобы о в нем попробовать разобраться. Он особенно актуален потому, что заключение двусторонних договоров между Центром и субъектами привело в действительности к образованию *асимметричной* федерации, что фактически противоречит действующей российской Конституции, по которой все субъекты равноправны.

Осмысливая приведенные выше идеи и выводы, замечаешь также, 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 в целом негативного отношения к ним до признания их полезности и необходимости.

Ориентируясь на позицию новой власти, за расторжение двусторонних договоров с Центром некоторые регионы выступили еще в 2000 году, т. е. вскоре после президентских выборов, администрация Президента склонялась к тому, чтобы удовлетворить их просьбы еще до конца 2001 г. Однако жесткая позиция других регионов и прежде всего национальных образований, сохраняющаяся до сих пор, вынудила федеральный Центр искать компромисс. Именно отсюда, как представляется, берет свое начало компромиссная позиция В.В.Путина, отраженная в Послании 2002 г. и изложенная выше.

---

<sup>14</sup> 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., 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).

\* \* \*

*Осмысление мер, предпринятых центральными властями во главе с Президентом В.В.Путиным по нормализации федеративных взаимоотношений, приводит к следующему выводу. На первом этапе своего правления В.Путин проявлял в этом вопросе твердость и жесткость. В результате основная часть договоров между Центром и субъектами, подписанных в годы президентства Б.Ельцина, была расторгнута, Совет Федерации был реформирован, были созданы федеральные округа, роль губернаторов в политической жизни государства в целом была заметно снижена и т.д. Однако в 2002 г. в федеративной политике В.Путина обозначился иной акцент. Он выразился, в частности, в новом, более терпимом отношении к договорам между Центром и регионами, к позициям национальных автономий. Основной причиной некоторого отступления Центра от жесткой линии была твердая позиция национальных автономий, не считаться с которой центральная власть, конечно, не может. Хотя бы потому, что это резко усилит центробежные процессы. В итоге договора с национальными образованиями стали не отменять, а корректировать, внося в них изменения<sup>15</sup>. Но сейчас еще трудно сказать получит ли эта новая линия продолжение, или власть опять вернется к жесткой позиции. **В общем, поиск золотой середины и нового содержания российского федерализма продолжается.***

---

<sup>15</sup> 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.