

РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

Прошлое, настоящее и перспективы развития

Пути и перспективы совершенствования федерализма в России.

- ◎ Современное понимание российского федерализма предполагает его рассмотрение как единства в многообразии; как способа соединения противоречивых, зачастую конфликтных элементов содержания федеративных отношений; достижения равновесия между централизмом и регионализмом на основе передачи полномочий от федерального Центра к субъектам Федерации и от субъектов Федерации федеральному Центру.
- ◎ Проблемы российского федерализма исторически связаны с борьбой центральной власти за сохранение единого политического, экономического и культурного пространства, против стремления региональных элит к автономизации и сепаратизму.

- ◎ Существенно актуализирует исследуемую проблему многонациональный и многоконфессиональный характер России как государственного образования. Этнические различия частей государства по-прежнему остаются благоприятной почвой для акцентирования региональной политической элитой проблем местного характера вплоть до игнорирования интересов России в целом, создавая угрозу движения от федеративного устройства к конфедеративному.

Таким образом, актуальность исследования феномена федерации обусловлена необходимостью:

- ◎ обобщения опыта федерализма в России;
- ◎ поиска оптимальной модели федерального устройства;
- ◎ определения перспектив российского федерализма;
- ◎ научного осмысления практики применения территориального и национально-государственного принципов федеративного строительства.
- ◎ устранения чрезмерной асимметричности и многосубъектности России посредством приближения федеральной власти к субъектам РФ, их укрупнения, а также унификации взаимоотношений Федерации со всеми своими разноуровневыми субъектами;
- ◎ выравнивания социально-экономических и политических параметров развития субъектов Федерации в ходе федеративной реформы с учетом возможных последствий не преодоленного системного кризиса;
- ◎ расширения политико-правового поля и акцентирования внимания на разграничении ответственности, предметов ведения и полномочий Центра и субъектов Федерации.

Понятие и сущность федерализма

Федерализм – понятие более широкое, нежели федерация. Он определяется как принцип, концепция, парадигма государственного устройства, позволяющая обеспечить единство и плюрализм государственной и общественной власти в условиях ее территориальной организации на нескольких уровнях. Как принцип федерализм воплощает способ урегулирования разногласий и объединения людей и их образований на государственном уровне; как режим и форма государственного устройства он определяет разделение государственной власти по вертикали между территориальными образованиями различного уровня в едином государстве.

Понятие и сущность федерализма

- ◎ Понятие федерализма, т.о., характеризуется достаточно широким объемом. Существенной его частью является идеологическая составляющая. Федерализм может совпадать с федеративной формой государственного устройства, но это не обязательный признак, поскольку «федерализм... может существовать без федерации, но невозможно существование федерации без федерализма». Существуют унитарные государства с сильно развитыми началами федерализма наряду с государствами федеративными, где, собственно, федерализм находится в зачаточном состоянии. Федерализм свидетельствует в пользу наличия в структуре государства не столько формальных, сколько реальных федеративных элементов. Изучение феномена федерализма все более наводит на мысль о том, что это нечто большее, чем форма либо даже принцип государственного устройства. Федеративные начала присутствуют в моделях организации власти едва ли не любого порядка. Федерализм – это частный случай более широкого общественного феномена.

Федерализм как форма полицентризма

В своей основополагающей работе «Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество» Винсент Остром охарактеризовал полицентризм следующим образом: «Традиционные модели правления в регионах больших городов образуют полицентрическую политическую систему, в которой существует много центров принятия решений, формально независимых друг от друга. В той мере, в какой они, в рамках своих юрисдикций, взаимодействуют друг с другом на основе конкуренции, контрактов и других форм сотрудничества... они демонстрируют устойчивые и предсказуемые модели поведения, так что можно сказать, что они функционируют как «система»¹. Далее он пишет: «Если исходить из того, что всю систему человеческих отношений можно организовать на принципах полицентризма, а не моноцентризма, то, следовательно, возможно существование человеческих сообществ, не зависящих от единства власти для достижения внутренней согласованности». То, что кажется беспорядком, при более внимательном рассмотрении оказывается системой упорядоченных взаимосвязей. И наоборот, внешняя видимость порядка может ввести в заблуждение относительно прочности системы.

Федерализм как форма полицентризма

Полицентризм в том или ином виде присутствует во всех системах социального порядка. При участии Тибоута и Уоррена Остромом были выделены основные признаки полицентрической политической системы, в полной мере присущие и федерализму:

- ◎ наличие множества автономных властных единиц;
- ◎ их взаимодействие на основе принципов сотрудничества, конкуренции и стремления к самостоятельному урегулированию конфликтов;
- ◎ оптимальное разграничение компетенции между указанными единицами;
- ◎ максимальное участие индивидуумов в общественной и государственной жизни.

Федерализм как система

- Исследование феномена федерализма как частного случая полицентризма, приложенного к территориальной организации власти, выводит нас к теории систем. Для системного метода характерен взгляд на полицентрическую модель власти как систему, состоящую из совокупности объектов, причем их взаимосвязь приводит к возникновению новых интегративных свойств системы, которые отсутствуют у составляющих ее объектов. Полицентризм согласно данной теории представляет собой самоорганизующуюся систему, черпающую энергию и информацию непосредственно из окружающей их среды способами, недоступными иным разновидностям систем. Самоорганизующиеся системы открыты и упорядочены. В закрытых же системах, напротив, энтропия постоянно возрастает, достигая в пределе максимума.
- В теории систем по структурному критерию выделяются также т.н. сетчатые (неиерархичные, слабоиерархичные) системы. Они слабо либо вообще неструктурированы, в них каждый элемент либо подсистема связаны со многими другими элементами системы сложными обратными связями, и они так сильно влияют друг на друга, что данную систему невозможно однозначно структурировать или выделить в ней какую-либо иерархию. Такие многосвязанные слабоструктурированные системы плохо расчленяются, а иногда не расчленяются вовсе на отдельные элементы, при этом целостная система представляет собой много больше, чем сумма этих элементов. Данная модель во многом походит на самоорганизующуюся, и она также сопоставима с полицентрическими взглядами на территориальную организацию власти.

Принципы российского федерализма:

- ▶ В качестве конституционной основы федеративного устройства Российской Федерации закреплены такие принципы, как:
 - государственная целостность;
 - единство системы государственной власти;
 - разграничение предметов ведения полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти ее субъектов;
 - равноправие и самоопределение народов Российской Федерации;
 - Равноправие субъектов РФ

ФЕДЕРАЛИЗМ В РОССИИ

является одним из средств регулирования национальных отношений, обеспечения равноправия и самоопределения наций и народов, проживающих на территории РФ

создание различных форм национальной государственности народов России

республика

автономная область

автономный округ

национально-территориальные начала

способствует демократизации управления государством: децентрализация власти лишает центральные органы государства монополии на власть, предоставляет отдельным регионам самостоятельность в решении вопросов их жизни

субъектами Российской Федерации признаются

Становление и развитие федерализма в России

До революции 1917 г. Россия развивалась как унитарное государство на протяжении почти тысячи лет. Поэтому федерализм в России нами рассматривается с 1918 г., с III Всероссийского съезда советов.

В своем развитии российский федерализм прошел три основных этапа:

- I. создание основ социалистического федерализма (1918–1936 гг.);
- II. утверждение фактического унитаризма в организации государственной власти в условиях сложной организации территории России (1937–1985 гг.);
- III. реформы государственного устройства перед принятием Конституции РФ 1993 г

I. Создание основ социалистического федерализма (1918–1936 гг.)

Федерализм в России возник и развивался по идеологическим схемам большевизма, положившего в основу федерации не реальную демократизацию власти, а преодоление «национального гнета». В федерации виделся государственно-правовой базис мировой социалистической революции, которую проповедовали большевики. Оснований для цивилизованного федерализма в стране, до 1917 г. бывшей унитарным государством, не было, ибо подавляющую часть населения составляли русские, и поэтому РСФСР могла сложиться только как федерация, основанная на автономии небольшого числа других наций с произвольными границами.

Российская Федерация была провозглашена на III Всероссийском съезде советов в январе 1918 г. Этим устанавливалось новое государственное устройство не только России, но и всей бывшей Российской империи. Но на первых порах федерации всех бывших окраинных территорий Российской империи не получилось. Была провозглашена независимость Финляндии, Польши, Литвы, Латвии, Эстонии, а Украина, Белоруссия, Туркестан и закавказские республики, также объявленные независимыми, вступили в договорные отношения с Российской Федерацией.

Созданный в 1922 г., СССР являл собой совершенно иное федеративное государство, ибо состоял из равных субъектов с правом выхода из федерации. Это объединение народов было тесно увязано с антидемократической сущностью тоталитарного государства и представляло собой фиктивную федерацию. Считалось, что субъекты федерации являются национальными по форме и социалистическими по содержанию, но главное звено реального управления, каковым была коммунистическая партия, рассматривалось как сила интернациональная, что и превращало формально федеративное государство в фактически унитарное.

После создания СССР внимание к процессам государственного устройства РСФСР было существенно ослаблено. Во-первых, к этому времени всем стало ясно, что нелепая идея мировой революции и ожидание соответствующего расширения территориальных границ РСФСР потерпели полный крах. Во-вторых, в центре внимания правящей партии встали вопросы укрепления Союза ССР, который преподносился как шедевр национальной политики партии.

II. Утверждение фактического унитаризма в организации государственной власти в условиях сложной организации территории России (1937–1985 гг.);

Ко времени принятия Конституций СССР (1936 г.) и РСФСР (1937 г.) государство стало уже по существу унитарным с точки зрения организации государственной власти. В Конституции РСФСР были поименно перечислены 16 автономных республик и пять автономных областей.

Конституционные гарантии не оказали какого-либо сдерживающего влияния на политику репрессий, которая осуществлялась под руководством коммунистической партии. Без какого-либо камуфляжа были ликвидированы многие автономии, а целые народы подвергнуты массовой депортации.

III. Реформы государственного устройства перед принятием Конституции РФ 1993 г

Мощная демократическая волна, вызванная перестройкой и последующими реформами, обострила процессы государственно-правового развития СССР в целом и России в частности. В 1990–1991 гг. большинство автономных республик и многие автономные области России провозгласили себя суверенными государствами в составе РСФСР. В ряде республик сепаратистские силы стали требовать выхода из состава Федерации. На IV Съезде народных депутатов РСФСР было принято решение об исключении из названия республик термина «автономная», они приобрели конституционный статус «республика в составе Российской Федерации».

В условиях усилившихся центробежных тенденций, создававших опасность распада Российской Федерации, большое значение имело заключение 31 марта 1992 г. Федеративного договора, который 10 апреля 1992 г. был включен в Конституцию РСФСР в качестве ее составной части. Договор подтверждал суверенитет республик в составе Российской Федерации, а края, области, города Москва и Санкт-Петербург, автономные образования признавались субъектами Федерации

- Россия относится к самым многосубъектным федерациям в мире. В ее составе 82 субъекта. Конституцией РФ 1993 г. все субъекты сгруппированы по шести видам (ч. 1 ст. 5), сделано перечисление их названий в алфавитном порядке (ч. 1 ст. 65). Это свидетельствует об объективном, а не статусном подходе. Закрытый конституционный перечень субъектов РФ не означает запрета изменения субъектного состава (ч. 2 ст. 65). Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»¹ не предусмотрено изменение субъектного состава РФ по инициативе федерального центра, что ограничивает потенциал изменения федеративного устройства России на основе федеральных округов. Инициатором предложения о принятии в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части и заключении международного договора является данное иностранное государство. Инициатива образования в составе Российской Федерации нового субъекта принадлежит субъектам Российской Федерации, на территориях которых образуется новый субъект РФ.
- Применение двух подходов в основание выделения субъектов – национальный и территориальный – также относится к особенностям российского федерализма. В результате из 82 субъектов 26 (21 республика + 4 автономных округа + 1 автономная область) являются национальными, что преимущественно отражено в названии данных субъектов, и 56 территориальных субъектов (9 краев + 45 областей + 2 города федерального значения).

- ◎ Таким образом, формирование современных федеративных отношений в России обусловлено историческими корнями, политическими факторами, национально-этническими особенностями России.

Принципы и особенности современного российского федерализма

Принцип федерализма в России обладает своими особенностями, обусловленными той политической обстановкой 90-х годов, в которой он складывался, экономическими, социальными условиями его становления, идеологической основой и иными обстоятельствами. В результате он нашел свое отражение в Конституции РФ 1993 г. и в практике ее последующей реализации.

Принципы российского федерализма закреплены главным образом в ст. 5 Конституции РФ, а также вытекают из толкования отдельных ее положений. Исследователи по-разному называют принципы, их количество.

Перечень принципов российского федерализма отражен в конституции РФ в которых входят следующие принципы:

- ⦿ принцип государственной целостности;
- ⦿ принципа равноправия народов и субъектов Российской Федерации;
- ⦿ принципа единства системы государственной власти;
- ⦿ принципа разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, а также разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти ее субъектов;
- ⦿ единый и равный для всех субъектов РФ стандарт основных прав и обязанностей человека и гражданина;
- ⦿ принципы верховенства федерального права.

Каждый принцип, будучи закрепленным в Конституции РФ, должен был получить свое воплощение в российской действительности. На бумаге эти основополагающие начала и направления развития государственности Российской Федерации представлялись ясными и очевидными. Противоречия и сложности стали возникать в процессе их реализации.

Перспективы развития федерализма в РФ

Несмотря на положительный характер отдельных нововведений, в целом федеративная реформа, проводимая в настоящее время в Российской Федерации, характеризуется своей непоследовательностью и противоречивостью.

Причинами этого, является отсутствие единой, научно обоснованной концепции федеративного преобразования России. Инициаторы реформы, с одной стороны, понимают необходимость модернизации федерализма в России, с другой стороны, у них отсутствует его стратегия и модель конечного результата процесса проведения реформ. Это является одной из причин непоследовательности законодателя, которая проявляется в следующем: во-первых, в резкой смене направления от централизации к децентрализации; во-вторых, в существовании сложной системы наложения нормативных правовых актов, которая порождает проблемы в правопонимании и, как следствие, сложности в правоприменительной деятельности.