



УДК 323.213
ББК 66.3(2Рос)6

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ¹

С.И. Морозов, Е.О. Абубакирова

В статье рассматриваются политико-исторические условия развития федеративной формы российского государства. Особое внимание уделяется анализу способов оптимизации взаимоотношений между центром и регионами в процессе политической модернизации РФ.

Ключевые слова: государство, политическая модернизация, федерализм, федеративное устройство, субъекты РФ, регионы России.

Основной смысл наличия власти в государстве – гарантия безопасности (политической, военной, правовой, экономической и т. д., вплоть до деятельности по ликвидации чрезвычайных ситуаций) его граждан. Это те сферы, которые, несомненно, четко ассоциируются в массовом сознании с федеральной властью. Напротив, неспособность центральных органов оперативно решать вопросы безопасности лишь усугубляет устоявшийся имидж страны. Поэтому одна из важнейших задач федерального центра в обозримом будущем – продемонстрировать населению регионов России свою необходимость. В свою очередь, региональные власти в федеративном государстве также имеют свой специфический круг вопросов, касающихся удовлетворения потребностей граждан, прежде всего тех, которые связаны с особенностями того или иного региона и его частными проблемами.

После распада СССР в 1991 г. Россия выступила его политической и юридической правопреемницей. С 1918 г. РСФСР, несмотря на юридический статус федеративной республики с множеством национально-территориальных автономий, фактически являлась унитарной. Лишь в марте 1992 г. с момента вступления в силу федеративного договора

между Россией и субъектами Федерации о разграничении полномочий, дополненного затем статьями Конституции РФ 1993 г., ответственное государство начало свое развитие как федеративное. Децентрализация и деконцентрация государственной власти в рамках федеративного устройства получили дальнейшую конкретизацию в процессе заключения двусторонних договоров о разграничении предметов ведения и полномочий Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Как известно, после принятия Конституции 1993 г. одними из первых двусторонние федеративные договоры заключили Татарстан (февраль 1994 г.) и Башкортостан (август 1994 г.). С 1994 г. были заключены десятки таких договоров, что в итоге деформировало политическое, правовое и бюджетное пространство РФ. Возникла так называемая «федеративная асимметрия», когда при формальных конституционных гарантиях равенства всех субъектов Федерации (п. 4 ст. 5 Конституции РФ) фактически субъекты были не равны.

Ситуация стала меняться начиная с 2000 г., когда были образованы федеральные округа, а в практику государственного управления и территориального развития страны был включен реформированный институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, заменивший институт полномочных представителей Президента в

субъектах РФ. Как отмечает К.В. Черкасов, создание системы федеральных округов было одним из административных способов оптимизации системы федеративных отношений, их технологической рационализации, сглаживания проблем чрезмерной асимметричности и многосубъектности России. Объединение субъектов РФ в федеральные округа создало условия их консолидации, выравнивания темпов социально-экономического развития и в конечном счете укрепления единства социального, экономического и политического пространства, территориальной целостности государства [4, с. 20].

С другой стороны, институт федеральных округов носит «виртуальный» или «условный» характер. Согласно Указу Президента «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе», полпреды взаимодействуют с органами государственной власти субъектов РФ, «находящихся в пределах федерального округа», а не в его составе [3].

Систему федеральных округов в широком смысле следует рассматривать как переход от двухзвенной структуры государственного управления «федеральный центр – субъекты РФ» к трехзвенной – «федеральный центр – федеральные округа – субъекты РФ». Вместе с тем федеральные округа выступают в основном территориальной сферой координационной, контрольной, кадровой деятельности государства. Таким образом, при определении правовой природы федеральных округов в первую очередь о них можно говорить как о территориях, в границах которых полномочные представители Президента РФ на межрегиональном уровне обеспечивают реализацию федеральной государственной политики.

Вполне обоснованно мнение, что придание федеральным округам статуса субъектов РФ приведет к тому, что неравенство социально-экономического развития нынешних групп субъектов РФ, расположенных на территории того или иного федерального округа, трансформируется в неравенство социально-экономического развития федеральных округов – предположительно новых субъектов Российской Федерации. Следовательно, будет упущен шанс минимизации социально-экономических различий новых субъектов РФ пу-

тем объединения в них слабо- и высокоразвитых в социально-экономическом отношении регионов (при всей спорности тезиса о необходимости и возможности такого «выравнивания»). Не будет достигнута основная декларированная цель административно-территориальной реформы страны – нейтрализация негативных проявлений правового и социально-экономического неравенства существующих субъектов РФ.

Федеральный округ должен был стать «полигоном», в границах которого необходимо последовательно реализовывать политику укрупнения регионов. Первым «объединенным» субъектом РФ в 2005 г. стал Пермский край, были объединены Пермская область и Коми-Пермятский автономный округ. В начале 2007 г. в состав Красноярского края вошли Эвенкийский и Таймырский автономные округа. Затем образовался Камчатский край, в его состав вошли Камчатская область и Корякский автономный округ. В 2008 г. произошло слияние Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа и образование Забайкальского края в составе Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа. В перспективе объединение субъектов РФ может распространиться на Ненецкий автономный округ и Архангельскую область, Еврейскую автономную область и Хабаровский край, Алтайский край и Республику Алтай, Краснодарский край и Республику Адыгея, Челябинскую и Курганскую области, города федерального значения Москву, Санкт-Петербург и прилегающие к ним области (в первую очередь Московскую и Ленинградскую) и т. д.

Негативный аспект образования новых субъектов России, по мнению А.Н. Швецова, состоит в том, что в нынешнем «государственном строительстве обозначилась и возобладала контрреформа, следствием которой стало формирование гибридного режима, так называемого унитарного федерализма» [5, с. 6]. Однако возвращение к модели территориальной структуры XIX–XX вв. для РФ не случайно. Оно нацелено на укрепление «вертикали власти», так как стихийное в прошлом соотношение количества субъектов делало Федерацию практически неуправляемой. Тем не менее, на наш взгляд, без обеспечения регионов России соот-

ветствующими ресурсами, включая бюджетно-финансовые, экономические, кадровые, научно-технические, реальное развитие российского федерализма, как и в советское время, останется юридической абстракцией.

Не менее важной проблемой в развитии российского федерализма являются межбюджетные отношения между федеральным центром, регионами и уровнем местного самоуправления. В последние годы развивается тенденция, позволяющая сделать заключение: в данном измерении федерализм практически не виден, конечной целью последовательных преобразований в бюджетной сфере стало завершение формирования модели унитарного бюджетного устройства страны, при которой региональные бюджеты занимают подчиненное положение по отношению к федеральному. Поставленные фактически в полную финансовую зависимость от федерального правительства, субъекты РФ и органы местного самоуправления лишены основных источников формирования доходной части своих бюджетов, превращены в «придатки консолидированного федерального бюджета, выполняющие пассивную роль исполнителей в осуществлении бюджетных полномочий» [6, с. 162].

Действительно, в период 1990–2000-х гг. «перетягивание» доходных источников в федеральный бюджет позволило ликвидировать бюджетный дефицит, реализовать социальные обязательства, осуществлять выплаты по внешнему государственному долгу, передав исполнение внутренних государственных обязательств на нижестоящие уровни бюджетов. По существу, это стало передачей бюджетного дефицита на субфедеральный уровень. На практике остаточный принцип формирования нижестоящих бюджетов, сокращение перечня региональных и местных налогов, сокращение норматива отчисления НДС в бюджетные фонды субъектов РФ с последующей полной переориентацией этого ведущего налога на федеральный бюджет привели к развитию дотационных форм межбюджетного регулирования, закреплению полной зависимости экономического развития регионов от федерального центра.

Все эти тенденции и решения, осуществленные в 2000-х гг., фактически возвращают принципы экономической политики унитарного государства – централизацию финансовых

ресурсов в центре и подчиненное положение региональных и местных бюджетов. Такая политика представляется относительно эффективной лишь в годы получения экспортных сверхдоходов. После мирового финансового кризиса 2008 г. многие региональные и муниципальные бюджеты из-за резкого падения прибыли крупнейших (как правило, сырьевых) компаний – плательщиков налога на прибыль стали дефицитными.

Таким образом, результатом развития территориально-государственного устройства России к 2010-м гг. явилась противоречивая конструкция «унитарной федерации» с де-факто ликвидированным бюджетным федерализмом, фактически назначаемыми главами регионов, определяющей ролью федеральных политических партий при формировании региональных списков и депутатского корпуса органов представительной власти субъектов РФ и т. п.

Тесная взаимосвязь сырьевой экономической специализации страны с формированием соответствующей модели государственного устройства вполне очевидна. Однако федеративная система отношений предполагает стимулирование политической координации (а не субординации) между центром и регионами. За политической стабильностью стоит единственный экономический фактор – высокий уровень цен на энергоносители. Справедливы опасения А.А. Захарова: «Современная Россия знает, что такое политическая конкуренция, но подобное положение дел преходящее... Лишенная гибкости российская политическая система может вступить в полосу неизбежных потрясений... тут и может пригодиться запылившийся федералистский арсенал с его набором диалоговых, координационных, уравнивающих механизмов» [2, с. 135]. Безусловна необходимость дальнейшего развития отношений «Центр – регионы», институтов федерализма и регионализма как реальных ресурсов модернизации российского государства. Более того, реальное состояние федеративных отношений служит точным индикатором того, реально ли вышли задачи развития и модернизации страны, ее регионов «на повестку дня».

На наш взгляд, для обеспечения устойчивости системы российского федерализма и

повышения эффективности принимаемых управленческих решений в сфере территориального устройства необходима реализация одного из двух вариантов: либо резкое сокращение количества субъектов Федерации, либо развитие системы федеральных округов. Вторым вариантом, безусловно, предпочтительнее, предполагает наделение аппарата полномочных представителей Президента следующими функциями и полномочиями:

- гарантия федеральных приоритетов и интересов в социально-экономической, политико-правовой, экологической и иных областях с учетом возможностей и ресурсов конкретных субъектов, входящих в состав округа;
- разработка и реализация общегосударственной региональной политики, основанной на сбалансированности интересов федерального центра и регионов при формировании стратегии модернизации страны.

Позитивным следствием реализации подобного варианта было бы освобождение федеральных структур исполнительных органов власти от чрезмерных контактов с представителями региональных властей и концентрация их усилий на стратегических вопросах и задачах политической и экономической модернизации. Однако в ситуации высокой степени бюрократизации государственного аппарата реализация такого варианта представляется маловероятной.

К реально осуществимым и необходимым решениям на уровне связей «администрация региона – аппарат полномочного представителя Президента» следует отнести:

- инвентаризацию федерального имущества и федеральных природных ресурсов, а также комплексное решение инфраструктурных проблем округа как единого пространства хозяйственной деятельности;
- бюджетное содействие реально дотационным регионам и поддержание минимальных социальных гарантий, стандартов качества жизни населения;
- создание долгосрочной концепции развития федерального округа и координацию разработки программ социально-экономического развития отдельных регионов и др.

Таким образом, включение федеральных округов в систему исполнительной власти –

сложная задача, выполнение которой требует не только финансово-экономических ресурсов, но и политико-правового обоснования. По сути, как отмечает И.М. Бусыгина, речь идет о создании принципиально новой системы территориального управления государством, позволяющей привести к общему знаменателю зачастую разнонаправленные интересы Федерации и ее субъектов, обеспечить защиту общенациональных интересов на региональном уровне, гарантируя при этом учет интересов субъектов Федерации. Только при решении названных задач институт федеральных округов логично впишется в систему исполнительной власти, сыграв позитивную роль. При ином варианте его влияние на экономическую и политическую ситуацию в стране может оказаться деструктивным [1, с. 157].

Серьезным препятствием формированию эффективной модели федерализма в России является в целом негативное восприятие населением Москвы как федерального центра. Разрыв между Москвой и периферией значительно усилился в последние годы: Москва, как столица, более динамично развивается, открыта инновациям. Население Москвы активно перестраивает свои жизненные стратегии, социальные и политические практики в соответствии с принципами современного западного общества. Общественные отношения в российских регионах до сих пор остаются на культурно-хозяйственном уровне образца XX в., а в структуре региональных экономик высока доля «полунатурального» хозяйства.

В связи с этим примечателен опыт «классических» федераций, в частности США, Канады и др., столицы которых показательно невелики по сравнению с другими городами: тем самым наглядно демонстрируется принципиальное равенство позиций центра и регионов. В качестве противовеса тенденциям чрезмерной централизации и концентрации ресурсов в Москве также возможно использование механизмов укрепления горизонтальных связей между регионами на уровне федеральных округов, поддержки регионального (не обязательно национального или этноконфессионального) самосознания.

Развитие эффективной системы федеративных отношений в России тесно связано с совершенствованием системы местного самоуправления. Но, как показывает практика, пре-

обладающая часть муниципальных образовательных обеспечивает реализацию своих полномочий лишь благодаря помощи администраций субъектов Федерации. Поэтому региональным органам государственной власти совместно с муниципалитетами следует провести дифференциацию муниципальных образований с точки зрения их способности к саморазвитию и на этой основе выстраивать взаимодействие с ними. Конкретно такое взаимодействие могло бы выглядеть следующим образом:

- согласование региональной стратегии развития со стратегией развития муниципалитетов, реализуемой ими самостоятельно;
- привлечение научно-исследовательских организаций к подготовке комплексных стратегий и определению объемов ресурсов, которые следует привлечь к поддержке и развитию территорий муниципалитетов.

Исходя из вышеперечисленного, в рамках политической модернизации России необходима реализация следующих приоритетных задач: ликвидации центробежных (сепаратистских) тенденций в регионах; развития принципов «симметрии» в федеративной структуре; развития института выборности региональных органов государственного и местного управления; рационального разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями и многое другое.

MAINTENANCE OF THE FEDERAL DEVICE OF THE RUSSIAN STATE AT THE PRESENT STAGE OF POLITICAL MODERNIZATION

S.I. Morozov, E.O. Abubakirova

The political and historic conditions of the development of the federal form of government in the Russian state are considered. The special attention is given to the analysis of ways of optimization of mutual relations between the federal government and regional authorities in the course of political modernization of the Russian Federation.

Key words: *the state, political modernization, federalism, the federal form of government, the RF subjects, Russian regions.*

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Работа выполнена в рамках реализации ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы в рамках мероприятия 1.1 «Проведение научных исследований коллективами научно-образовательных центров в области юридических и политических наук».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бусыгина, И. М. Судьба географических знаний в политической науке и образовании / И. М. Бусыгина // Политические исследования. – 2003. – № 1. – С. 149–159.
2. Захаров, А. А. Унитарная Федерация. Пять этюдов о российском федерализме / А. А. Захаров. – М. : Моск. шк. полит. исслед., 2008. – 144 с.
3. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе : указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 // Российская газета. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2000/05/14/okrugadok-site-dok.html> (дата обращения: 17.11.2011). – Загл. с экрана.
4. Черкасов, К. В. Федеральные округа в механизме модернизации современного российского федерализма / К. В. Черкасов // Журнал российского права. – 2008. – № 8. – С. 19–24.
5. Швецов, А. Н. Региональная политика в российской унитарной федерации / А. Н. Швецов // Федерализм. – 2008. – № 1. – С. 5–26.
6. Швецов, Ю. Г. Российская Федерация: федерализм почти не виден / Ю. Г. Швецов, О. Л. Булаш // ЭКО. – 2008. – № 10. – С. 162–172.