

РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Аннотация.

Актуальность и цели. Проблемы российского федерализма многогранны и характерны не только для этапа его становления. Россия пережила и продолжает переживать неоднократные изменения содержания своей федеративной модели, в силу чего российский федерализм представляет собой важный и интересный объект для комплексного сравнительно-правового анализа. Цель работы – проанализировать возможные направления реформирования модели российского федерализма.

Материалы и методы. Реализация исследовательских задач была достигнута на основе всестороннего анализа законодательных актов, в которых закреплены основы российской модели федерализма. Методологический потенциал включает методы сравнительно-правового и формально-юридического анализа.

Результаты. Исследованы этапы становления модели российского федерализма с определением проблем его построения на каждом из них. Авторы полагают, что процесс дальнейшей федерализации страны находится во взаимосвязи и взаимообусловленности с определением региональной политики и территориальной структуры Российской Федерации.

Выводы. Практическое функционирование российского федерализма немислимо без установления эффективного взаимодействия центра и регионов, обеспечения целесообразных в данных условиях методов управления. Перспективным направлением реформирования российской государственности на современном этапе является построение модели реального федерализма, отвечающего историческим традициям и современному состоянию страны. Без осуществления указанных мер невозможна реализация идей демократического и правового государства.

Ключевые слова: федерализм, генезис федерализма, модель федерализма, федеративные отношения, региональная политика.

N. V. Makeeva, Zh. A. Miryaeva

RUSSIAN FEDERALISM: PROBLEMS AND PROSPECTS

Abstract.

Background. Problems of the Russian federalism are versatile and characteristic not only of the stage of its establishment. Russia has experienced and is still going through repeated changes of the content of its federative model. By virtue thereof the Russian federalism appears to be an important and interesting object for a complex comparative-legal analysis. The aim of the work is to analyze possible paths of reforming the Russian federalism model.

Materials and methods. The research tasks were implemented on the basis of a comprehensive analysis of legislative acts appointing the foundations of the Russian federalism model. The methodological potential included methods of comparative-legal and forma-juridical analysis.

Results. The authors researched the stages of establishment of the Russian federalism model along with determination of its formation problems at each of those

stages. The authors believe that the process of further federalization of the country correlates and interdepends on the regional policy and territorial structure of the Russian Federation.

Conclusions. Actual functioning of the Russian federalism is impossible without establishing an efficient interaction between the center and regions, providing management methods reasonable in the given conditions. Formation of a model of Russian federalism that meets historical traditions and the contemporary condition of the country is a promising path of reformation of the Russian statehood at the modern stage. It is impossible to realize the ideas of a democratic and lawful state without implementing the above-mentioned measures.

Key words: federalism, genesis of federalism, federalism model, federative relations, regional policy.

Изначально как геополитические, так и военно-исторические условия возникновения и развития Российского государства вовсе не побуждали к созданию сложносоставного, многоуровневого государства, поэтому весьма справедлив тезис о длительном развитии российской государственности в форме унитарного государства. Однако последовательно Россия пришла к идее федерализации.

Так, по мнению А. Д. Гулякова, «советский федерализм формировался “сверху” в условиях континентальных евроазиатских пространств и пытался применить идеалистическую схему выстраивания отношений центра с субъектами на основе марксистской идеологии» [1, с. 39]. Именно советская модель федерализма может выступать в качестве примера координации полицентрического общества антидемократическими методами путем формирования федеративного государства.

По мнению В. В. Гайдука [2, с. 34–35], советский федерализм в своем развитии прошел ряд этапов:

– «ленинско-сталинский» этап датируется 1917–1953 гг. В нормативно-правовых актах данного периода были закреплены некоторые аспекты автономизации, а именно компетенция органов власти союзных республик (в Конституции СССР 1936 г.) и правовой статус автономных республик и области (в Конституции РСФСР 1937 г.);

– «хрущевский» этап датируется второй половиной 1953 г. – 1964 г. На законодательном уровне произошло расширение прав союзных республик путем определения законодательной компетенции республики;

– «брежневский» этап демонстрирует стремление к унитаризации государства, при этом в Конституции СССР 1977 г. все же прослеживаются некоторые черты автономизации;

– «горбачевский» этап можно считать переходным к формированию истинно федеративного государства.

За советским периодом, по мнению М. В. Гликич-Золотаревой, последовал период новой России, федеративная форма государственного устройства которой последовательно пережила три этапа [3, с. 76]:

– парад суверенитетов (1990–1993 гг.);

– парад заключения договоров (1993–1999 гг.);

– укрепление вертикали власти (1999 г. – настоящее время).

Первый из указанных этапов демонстрирует нестабильность федеративной государственности, которая находит выражение в стремлении целого

ряда субъектов Российской Федерации к автономизации, образованию конфедеративного государства. Принятие субъектами Российского государства деклараций о государственном суверенитете, проведение соответствующих референдумов, противоречие федеральному законодательству законодательства субъектов Российской Федерации – вот основные и далеко не единственные признаки данного исторического периода выстраивания федеративной государственности новой России.

Второй этап, именуемый «парадом заключения договоров», предполагал возможность для субъектов РФ заключения договора о разграничении полномочий и предметов ведения с федеральным центром. Подобный договорный процесс справедливо вызывал неоднозначную оценку и тревогу, так как нормы заключаемых договоров вторгались в сферу федерального регулирования, таким образом, стала фактически утверждаться договорная модель федерализма. Было заключено 42 договора о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, что, однако, не укрепило российский федерализм.

На смену параду договоров пришел этап укрепления властной вертикали, который продолжается и по сей день. К счастью, для России она нашла в себе силы пресечь центробежные тенденции. Стабилизировать ситуацию помогло создание восьми федеральных округов. Однако децентрализация власти неминуемо сменилась избыточной ее централизацией.

Не следует рассматривать российскую модель федерализма как нечто фундаментальное, не подверженное изменениям. Так, неоднократно видоизменялось содержание стабильной на первый взгляд федеративной формы государственного устройства нашей страны.

Так, по мнению Н. В. Панкевича [4], современный российский федерализм последовательно проходит ряд этапов, в рамках которых существенно меняется его модель. Как справедливо отмечает указанный исследователь содержательных аспектов федерализма, временные рамки (границы) этапов весьма размыты, что обусловлено как многофакторностью самого федерализма, так и непрерывностью его развития.

Первый этап Н. В. Панкевич датирует 1990–1992 гг. и полагает, что Россия в указанный период развивалась, следуя модели конкурентного федерализма.

Распределение ресурсов между центром и субъектами сменилось моделью дуалистического федерализма, которая условно преобладала в территориальных границах России в 1993–1998 гг. Парад договоров существенно реконструировал модель дуалистического федерализма в ее классическом варианте. Асимметричность федеративной модели, отсутствие как экономической, так и политической стабильности – основные характеристики данного этапа в развитии федеративной формы государственного устройства.

Третий этап, по мнению Н. В. Панкевича, характеризуется стремлением к унитаризму и «советской» модели федерализма. Уже с 1999 г. региональные элиты утрачивают возможность некой автономизации, достигнутые (завоеванные ими в предыдущие периоды) элементы суверенитета.

Процесс дальнейшей федерализации нашей страны неразрывно связан с определением не только региональной политики (взаимоотношения между федеральным центром и регионами), но и территориальной структуры (изменение числа субъектов Российской Федерации).

Выстраивание взаимовыгодных отношений между федеральным центром и регионами позволит адаптировать реализуемую региональную политику к экономическим и политическим реалиям каждого субъекта Российской Федерации.

Так, в конце марта 2013 г. Правительство утвердило программу «Региональная политика и федеративные отношения» на срок до 2020 г. с общим объемом расходов в 154 млрд рублей. «Указанная программа предусматривает, в частности, совершенствование разграничения между уровнями публичной власти, в том числе посредством передачи отдельных федеральных полномочий исполнительным органам субъектов РФ». Вторым наиболее существенным предложением программы является «актуализация распределения доходных источников между уровнями бюджетной системы», которая, однако, конкретизируется лишь в части совершенствования системы субвенций, которая «не должна приводить к увеличению разрыва в уровнях бюджетной обеспеченности субъектов РФ» [5, с. 54].

В настоящее время действует государственная программа «Региональная политика и федеративные отношения», которая была утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 307¹. Как отмечается в документе, основная цель программы состоит в обеспечении сбалансированного развития регионов.

В соответствии с положениями Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, «государственная региональная политика направлена на обеспечение сбалансированного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом состоянии регионов и качестве жизни»².

Несомненно, значение региональной политики в последние годы существенно возросло, что является следствием не только и не столько предыдущих этапов (парада суверенитета и парада договоров), сколько экономических диспропорций между субъектами Российской Федерации. Достижение целей и задач, заявленных в указанных выше нормативно-правовых актах, позволит достигнуть равновесия в осуществлении региональной политики и сохранить целостность российской государственности.

Современная модель российского федерализма неидеальна, имеющиеся экономические, а нередко и политические диспропорции позволяют целому ряду исследователей теоретических и практических проблем федерализма заявлять о кризисе российской федеративной государственности. Среди последних и Н. М. Добрынин, который указывает следующие недостатки (пороки) российской федеративной государственности:

– стремление к унитаризму, сильному (единому) государству, сложившееся исторически, в сочетании с крахом общественных ценностей в результате распада Советского Союза не могли не сказаться на стабильности российской модели федерализма;

¹ URL: http://base.garant.ru/70644074/#block_3

² URL: <http://base.garant.ru/194365/>

– асимметричность Российской Федерации, отсутствие единых критериев для социально-экономического и политического развития субъектов, наличие существенных диспропорций в указанных сферах;

– формирование Российской Федерации по смешанному (национально-территориальному) принципу также оказывает негативное воздействие на устойчивость федеративной модели, особенно в этом направлении преуспевает национальный принцип построения федерации. Указанную точку зрения о самобытности (уникальности) построения российской федеративной модели поддерживает и М. Х. Фарукшин;

– «учреждение федеральных округов привело к растущему отчуждению регионов от федерального центра, демонтажу существовавших механизмов обратной связи между центром и регионами» [6, с. 22].

Спецификой российского федерализма выступает ««матрешечный» принцип построения федерации, когда один субъект федерации (автономный округ) входит в состав другого, по Конституции РФ равноправного с ним, субъекта федерации (области или края)» [7, с. 7].

Дискуссионной является проблема модели федерализма, которая была бы наиболее востребованной в современных политических реалиях России. В настоящее время конкурентными выступают три модели функционирования федеративной государственности:

- модель кооперативного федерализма;
- модель «параллельного» федерализма;
- модель «унитарного» федерализма.

Выбор первой из предложенных моделей обусловлен целым рядом обстоятельств: политическими, историческими и формально-юридическими. Так, с юридической точки зрения именно данная модель закреплена в действующем Основном законе Российской Федерации. С политической точки зрения данный выбор также более чем очевиден, так как формирование федеративной государственности протекало в контексте весьма сложных и неоднозначных взаимоотношений федерального центра и регионов (выше уже был исследован так называемый этап «парада суверенитетов»). Исторически опыт совместного проживания на единой территории различных национальностей и народов также выступал в качестве основы для формирования и развития модели кооперативного федерализма. Указанная модель предусматривает разграничение компетенции и предметов ведения между федеральным центром и регионами следующим образом:

- исключительная компетенция Федерации (ст. 71 Конституции РФ);
- вопросы совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ);
- исключительная компетенция субъектов РФ (ст. 73 Конституции РФ).

В отличие от данной модели, модель «параллельного» федерализма предусматривает деление компетенции на два типа, каждый из которых обладает принципом исключительности. Указанная модель предполагает наличие исключительной компетенции Федерации и исключительной компетенции субъекта Федерации. Стабильности государства данная модель не гарантирует, так как субъекты Федерации ликвидацию вопросов совместного ведения рассматривают как показатель их автономизации. Модель «параллельного»

федерализма может выступать в качестве переходной модели при построении конфедеративного государства.

Модель «унитарного» федерализма предполагает, что государство выбирает в качестве вектора движения курс на централизацию всех государственных институтов, при этом федеративным оно остается лишь формально. Данная модель – своего рода аналог регионалистского государства. Однако при регионализме формально унитарное государство стремится к федерализации, модель «унитарного» федерализма предполагает обратное движение. Указанная модель в некоторых трудах именуется моделью «императивного» федерализма. Так, по мнению А. К. Родионовой, «в России сформирована и функционирует императивная модель российского федерализма, которая является результатом активизации интеграционных признаков федерализма посредством централизации методов государственного управления» [8].

К сожалению, среди предложенных моделей федерализма отсутствует модель, оптимальная для России в существующих экономических и политических реалиях. Несомненно, что модель кооперативного федерализма обладает рядом преимуществ, особенно с формально-юридической стороны.

Наличие в российской политической действительности элементов «унитарного» («императивного») федерализма вызывает ряд неблагоприятных последствий, а именно:

- политическая изоляция регионов;
- диспропорции региональных экономических запросов;
- существенное снижение законодательной самостоятельности регионов и др.

При этом усиление централизаторских тенденций не способствует стабильности государственного устройства. Дисбаланс власти ведет к ослаблению федеративных отношений. «Об этом свидетельствует вынужденная практика решения Президентом Российской Федерации точечных государственных проблем “в ручном режиме”, растущее недоверие населения большинства регионов органам власти субъектов как к действенному властному институту, в отличие от главы государства» [9, с. 37].

Асимметричность модели федерализма – еще один весьма дискуссионный вопрос. Достаточно часто асимметричность федерации позиционируется как существенная проблема, подлежащая немедленному решению в силу того, что угрожает стабильности государства. Российская Федерация асимметрична, хотя Основной закон закрепляет равенство субъектов Федерации.

Необходимо отметить, что большинство федераций асимметричны и данный факт не влияет на их целостность, однако критика асимметричности затрагивает только российскую модель федерализма. Так, в статье «Конституционные основы российского федерализма: нерешенные проблемы» Ю. Солодухина прямо указывается, что «если разностатусность субъектов РФ закреплена в Конституции (ч. 1, 2 ст. 5), то различна и степень отношения между федеральным центром и регионами» [10].

Наряду с проблемой асимметричности обсуждается проблема экономических, политических и территориальных диспропорций между субъектами, в частности необходимость пересмотра смешанного принципа построения федерации и оптимизации числа ее субъектов.

«Практическое функционирование федеративного государства невозможно без установления эффективного взаимодействия центра и регионов, обеспечения целесообразных в данных условиях методов управления. Основные принципы образования федеративного государства изначально предполагают его рациональное и эффективное функционирование в интересах федерации и ее субъектов» [11, с. 165].

Формирование новой модели российского федерализма возможно, по мнению Н. М. Добрынина, только в результате модернизации системы имеющих федеративных отношений с учетом политических и экономических реалий.

Модернизация системы федеративных отношений немыслима без реформирования нормативно-правового регулирования модели российского федерализма путем оптимизации нормативного материала в указанной сфере.

Вторым шагом модернизации, основанном на экономическом критерии, является укрупнение субъектов Российской Федерации (по мнению Н. М. Добрынина, оптимальным будет 40–50 субъектов РФ).

Результатом модернизационных преобразований должно быть создание «региона нового типа, характеризующегося новой системой регионального управления, широким объемом полномочий и развитым экономическим базисом, поддерживающим функционирование субъектного статуса» [12, с. 24–25].

Так, по мнению А. Е. Конькова, «именно на повышение эффективности федерализма за счет сокращения степени его асимметричности направлен один из основных трендов нынешнего политического развития России – укрупнение регионов путем их объединения друг с другом» [13, с. 30].

Однако курс на укрупнение регионов должен быть чрезвычайно продуманным и взвешенным. Здесь не допустим механистический рационализм. «За рубежом к перекраиванию территориально-административных единиц подходят крайне осторожно. Российская история также доказывает, что экспериментирование с территориальным делением страны должного эффекта не приносило» [14, с. 203–204].

«Любая федеративная конструкция несет в себе потенциальные трудности для правотворчества, создавая известные трудности при разграничении полномочий и осуществлении законодательной деятельности» [15, с. 60–61].

Сохранение целостности государства, единства населения, несомненно, основополагающая задача, решение которой возможно только при построении модели федерализма, которая будет не только отвечать современным реалиям, но и иметь прочную историческую основу.

Список литературы

1. **Гуляков, А. Д.** Множественность моделей федерализма и использование компаративистского подхода в их исследовании / А. Д. Гуляков // Правовая политика и правовая жизнь. – 2016. – № 1. – С. 37–41.
2. **Гайдук, В. В.** Институт федерализма: политико-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра полит. наук / Гайдук В. В. – М., 2008.
3. **Гликвич-Золотарева, М. В.** Государственно-территориальное устройство как фактор развития России: прошлое и настоящее / М. В. Гликвич-Золотарева // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2009. – № 4. – С. 65–79.
4. **Панкевич, Н. В.** Модели федеративного устройства: закономерности политической трансформации / Н. В. Панкевич. – Екатеринбург, 2008. – 194 с.

5. Прудентов, Р. В. Проект рамочной программы реформ в сфере государственного устройства России / Р. В. Прудентов // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 8. – С. 53–58.
6. Добрынин, Н. М. От федерализма к корпоративному государству / Н. М. Добрынин // Свободная мысль. – 2005. – № 6. – С. 22–32.
7. Фарукшин, М. Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт / М. Х. Фарукшин. – Казань, 1998. – 336 с.
8. Родионова, А. К. Федерализм: политико-институциональная организация и практика функционирования : дис. ... д-ра полит. наук / Родионова А. К. – Чита, 2009.
9. Гуляков, А. Д. Факторы развития федерализма в контексте российского и германского государственного строительства / А. Д. Гуляков // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2015. – № 3. – С. 29–38.
10. Солодухин, Ю. Конституционные основы российского федерализма: нерешенные проблемы / Ю. Солодухин // Федерализм. – 2003. – № 2. – С. 21–36.
11. Гуляков, А. Д. Федерализм в прошлом и настоящем (сравнительное политико-правовое исследование) / А. Д. Гуляков // Сравнительно-правовые и политические исследования. – 2014. – Т. 2, № 2. – С. 161–167.
12. Добрынин, Н. М. Новый федерализм: концептуальная модель государственного устройства РФ : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Добрынин Н. М. – Тюмень, 2004. – 39 с.
13. Коньков, А. Е. Проблемы и тенденции моделирования федерализма в России / А. Е. Коньков // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2009. – № 4. – С. 24–37.
14. Гуляков, А. Д. Основные модели федерализма (сравнительный историко-государствоведческий анализ) : моногр. / А. Д. Гуляков. – М., 2016. – 243 с.
15. Гуляков, А. Д. Правотворческая политика в условиях федеративного государства (на примере Российской Федерации) / А. Д. Гуляков // Ленинградский юридический журнал. – 2014. – № 4. – С. 56–67.

References

1. Gulyakov A. D. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'* [Law policy and law life]. 2016, no. 1, pp. 37–41.
2. Gayduk V. V. *Institut federalizma: politiko-pravovoe issledovanie: avtoref. dis. d-ra polit. nauk* [The institution of federalism: a political-legal research: author's abstract of dissertation to apply for the degree of the doctor of political sciences]. Moscow, 2008.
3. Glikich-Zolotareva M. V. *Problemnyy analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie* [Problem analysis and state-managerial planning]. 2009, no. 4, pp. 65–79.
4. Pankevich N. V. *Modeli federativnogo ustroystva: zakonomernosti politicheskoy transformatsii* [Models of federative systems: regularities of political transformation]. Ekaterinburg, 2008, 194 p.
5. Prudentov R. V. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law]. 2013, no. 8, pp. 53–58.
6. Dobrynin N. M. *Svobodnaya mysl'* [The free thought]. 2005, no. 6, pp. 22–32.
7. Farukshin M. Kh. *Sovremennyy federalizm: rossiyskiy i zarubezhnyy opyt* [Modern federalism: Russian and foreign experience]. Kazan, 1998, 336 p.
8. Rodionova A. K. *Federalizm: politiko-institutsional'naya organizatsiya i praktika funktsionirovaniya: dis. d-ra polit. nauk* [Federalisms: political-institutional organization and actual functioning: dissertation to apply for the degree of the doctor of political sciences]. Chita, 2009.
9. Gulyakov A. D. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo* [Bulletin of Voronezh State University. Series: Law]. 2015, no. 3, pp. 29–38.
10. Solodukhin Yu. *Federalizm* [Federalism]. 2003, no. 2, pp. 21–36.

11. Gulyakov A. D. *Sravnitel'no-pravovye i politicheskie issledovaniya* [Comparative-legal and political research]. 2014, vol. 2, no. 2, pp. 161–167.
12. Dobrynin N. M. *Novyy federalizm: kontseptual'naya model' gosudarstvennogo ustroystva RF: avtoref. dis. d-ra yurid. nauk* [New federalism: a conceptual model of the Russian state system: author's abstract of dissertation to apply for the degree of the doctor of juridical sciences]. Tyumen, 2004, 39 p.
13. Kon'kov A. E. *Problemnyy analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie* [Problem analysis and state-managerial planning]. 2009, no. 4, pp. 24–37.
14. Gulyakov A. D. *Osnovnye modeli federalizma (sravnitel'nyy istoriko-gosudarstvedcheskiy analiz): monogr.* [Principal models of federalism (a comparative historical and state studying analysis): monograph]. Moscow, 2016, 243 p.
15. Gulyakov A. D. *Leningradskiy yuridicheskii zhurnal* [Leningrad juridical journal]. 2014, no. 4, pp. 56–67.

Макеева Наталья Владимировна
кандидат юридических наук, доцент,
кафедра теории государства и права
и политологии, Пензенский
государственный университет
(Россия, г. Пенза, ул. Красная, 40)

E-mail: makeeva-nv@yandex.ru

Makeeva Natal'ya Vladimirovna
Candidate of juridical sciences, associate
professor, sub-department of state and law
theory and political science, Penza State
University
(40 Krasnaya street, Penza, Russia)

Миряева Жанна Александровна
научный сотрудник, НИЦ по проблемам
современного федерализма, Пензенский
государственный университет (Россия,
г. Пенза, ул. Красная, 40)

E-mail: zhanna198888@mail.ru

Miryayeva Zhanna Aleksandrovna
Researcher, the Research Center
of problems of modern federalism, Penza
State University (40 Krasnaya street,
Penza, Russia)

УДК 342

Макеева, Н. В.

Российский федерализм: проблемы и перспективы / Н. В. Макеева,
Ж. А. Миряева // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион.
Общественные науки. – 2016. – № 3 (39). – С. 62–70. DOI: 10.21685/2072-
3016-2016-3-6