

ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА И ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИК)

Аннотация. В 1990-х гг. в российской политической практике серьезно нарушались основы федеративного устройства. Посредством механизма распределения полномочий устанавливается степень и форма децентрализации, учитывающие специфику того или иного региона. Также следует отметить присущий ему преимущественно централизованный характер и разумное сочетание дуалистических и кооперативных отношений между Центром и субъектами Федерации. Но, подводя итог, можно утверждать, что некоторые республики смогли самостоятельно выработать систему политических институтов, которые обеспечили им устойчивый баланс сил и сохранение демократических принципов внутри страны.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, Госсовет, Конституционное собрание, Народное собрание, субъекты Российской Федерации, институты власти в Дагестане, политические институты, Федеральный центр, асимметричность.

Abstract. In the 1990s, the Russian political practice seriously undermined the foundations of the federal structure. The degree and form of decentralization shall be established by means of the mechanism of distribution of powers, taking into account the specifics of one or another region. One should also note the centralized nature inherent to it, as well as the reasonable combination of the dualistic and cooperative relations between the Center and the subjects of the Federation. To sum up, it can be stated that some republics managed to achieve the system of political institutions independently, which will ensure them a stable balance of forces and the preservation of democratic principles within the country.

Key words: Constitution of the Russian Federation, State Council, Constitutional Convention, Popular assembly, regions of the Russian Federation, institutions of power in Dagestan, political institutions, Federal center, asymmetry.

Специфика российского федерализма определяется социокультурными особенностями страны, историческим опытом взаимоотношений Центра и регионов. Для российского федерализма характерно соединение национально-государственного и административно-территориального принципов построения системы правления. Это связано с многонациональным составом населения страны, в которой проживает, по итогам всероссийской переписи 2002 г., 182 этноса различной численности [1]. Однако, в отличие от других государств, в России сложилась асимметричная форма федерализма: республики (государства) обладают большим объемом прав, чем края, области, города и округа (территории) в их взаимоотношениях с Центром. О получении большей свободы, уменьшении зависимости от Центра, о повышении своего статуса (о преобразовании в республики) вслед за всеми автономными республиками, осенью 1991 г. провозгласившими себя суверенными государствами, заявили большинство автономных областей. Края и области также начинали открытую борьбу за расширение своих прав и полномочий, за равноправие с республиками.

В 1990-х гг. в российской политической практике серьезно нарушались основы федеративного устройства. Так, например, в 19 конституциях из 21 одной республики содержались положения, прямо противоречащие Конституции Российской Федерации. Основные законы Татарстана, Башкортостана, Якутии (Саха), Тувы, Ингушетии устанавливали конфедеративный тип связей между республиками и Центром. В конституции Республики Татарстан констатировалось суверенное государство, субъект международного права, ассимилированное с Российской Федерацией на основе договора о взаимном делегировании полномочий.

Конституции Якутии, Башкортостана, Тувы, Коми в одностороннем порядке устанавливали право приостановления действия законов Российской Федерации, если последние противоречат конституциям этих республик. Восемь республик относили к своей компетенции порядок введения чрезвычайного положения на своей территории, а Тува – решения по вопросам войны и мира. Конституции ряда республик (Коми, Башкортостана, Якутии) предусматривали возможность самостоятельного проведения внешней политики, заключения международных договоров и соглашений. Конституции Ингушетии, Якутии и Тувы объявляли природные ресурсы, находящиеся на их территории, своей собственностью. В начале 2000-х гг. эти конституции были приведены в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

В результате описанных процессов в России сложилась специфическая федеративная система, которой присущи следующие черты: смешанный этнотерриториальный характер построения федерации, чреватый этноконфликтами; асимметричность масштабов федеральных единиц и, соответственно, неравный вес голосов проживающего в них населения; неравенство статусов субъектов федерации (различия между республиками и другими субъектами, наличие субъектов федерации, входящих одновременно в состав других субъектов); экономическая, социальная и политическая дифференциация регионов, которые значительно отличаются друг от друга по условиям жизни и труда граждан, по степени эффективности социальной инфраструктуры, по удельному весу и роли демократических институтов и процедур, по уровню политической активности и характеру политических предпочтений электората; дотационность большинства субъектов федерации, а следовательно, их зависимость от субвенций федеральной власти; провинциальный центризм, т.е. воспроизводство (в ухудшенном варианте) на региональном уровне существующих отношений «Центр – регионы»; авторитаризм региональных элит, меньший, чем в Центре, контроль их деятельности со стороны гражданского общества и правовых институтов; неоправданно высокая роль субъективного фактора, когда элитные качества главы региона и его персональные связи в Центре во многом определяют отношение федеральных властей к региону и тем самым – социальное и экономическое положение проживающих в нем граждан. Учет перечисленных особенностей российского федерализма представляет собой неперемное условие позитивного решения проблем, связанных с совершенствованием взаимоотношений «Центр – республики» в публичной сфере.

Под воздействием процесса суверенизации регионов авторы Конституции России заложили в ней два классических положения: запрет на односторонний выход субъекта Федерации из союзного государства и запрет на одностороннее изменение статуса субъекта Федерации. Уровень самостоятель-

ности субъектов Российской Федерации фактически определяется не их конституционным статусом, а кругом полномочий и предметов ведения. Посредством механизма распределения полномочий устанавливаются степень и форма децентрализации, учитывающие специфику того или иного региона. Отсюда отличительная особенность российского федерализма – взаимное делегирование полномочий. Смысл его состоит в том, что субъект Федерации передает свои полномочия Центру, и наоборот. Благодаря этому Федерация создается как бы снизу на основе договорных отношений. Поэтому российскую модель федерализма можно назвать конституционно-договорной.

Первым серьезным шагом на пути сохранения единства России стал Федеративный договор, подписанный 31 марта 1992 г. в Кремле большинством субъектов Российской Федерации. Он включил в себя три близких по содержанию договора о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти и органами субъектов Федерации всех трех типов (суверенных республик в составе Российской Федерации). Договор носил комплексный характер и явился результатом большой подготовительной работы, начавшейся еще в 1990 г. Тем не менее Федеральный договор ставил в неравноправное положение края и области по сравнению с республиками и не смог полностью нейтрализовать дезинтеграционные процессы в Российской Федерации.

В настоящее время реальный российский федерализм представляет собой территориальную форму демократии при строгом разграничении функций и собственности между федерацией и регионами [2, с. 250].

Особая ситуация характерна для республик, которые использовали для своих legislatures определение «государственный» (хотя, как показано выше, это делали и некоторые «русские» регионы). Наиболее распространенными наименованиями оказались Государственный совет (Адыгея, Республика Коми, Татарстан, Удмуртия, Чувашия, позднее – Чечня) и Государственное собрание (Республика Алтай, Башкирия, Марий Эл, Мордовия, Якутия). Активно использовались и национальные названия. В одних случаях они применялись в качестве официальных «дублеров» для основных, например Ил Тумэн в Якутии, Эл Курултай в Республике Алтай. В других они стали неотъемлемой частью основного наименования. Так, в республиках, где титульное население относится к монгольской группе или где исторически велико монгольское влияние, названия legislatures являются производными традиционного национального понятия «хурал»: Верховный хурал в Калмыкии и Туве, Народный хурал в Бурятии. Из автономных округов национальное название использовано только в Эвенкии – законодательный «суглан».

Кроме того, применяются такие наименования, как Народное собрание (Дагестан, Ингушетия, Карачаево-Черкесия) и просто Парламент (Кабардино-Балкария, Северная Осетия). В Хакасии, напротив, сохранили прежнее наименование – Верховный совет. В Карелии legislature по образцу обычных областей назвали законодательным собранием.

Состав и структура региональных законодательных собраний определяются регионами. Этим объясняется большое количество различий.

Во-первых, региональные законодательные собрания могут быть однопалатными или двухпалатными. Бикамерализм использовался в основном в республиках, и роль верхней палаты в той или иной степени соответствовала аналогичной роли Федерации (разница состоит в том, что депутаты обеих па-

лат избирались народом). Например, в Башкирии верхняя палата формировалась по «классическому» принципу – по два представителя от каждого района. Двухпалатный парламент также имелся в Кабардино-Балкарии, Карелии и Якутии.

От двухпалатности отказались в Башкирии, Кабардино-Балкарии и Карелии, еще раньше – в Чукотском АО. Напротив, она предусмотрена в Чечне, где первые парламентские выборы прошли в 2005 г.

Проблема социокультурных аспектов процесса регионализации современной России поднимается в работах ряда авторов, основывающих свои исследования на подходах, сформулированных в рамках политической географии. Так, Р. Ф. Туровский [3], обращаясь к выводам Т. Йордана и Л. Ровенти [4], вводит в качестве необходимого для описания процесса регионализации понятие «перцептивный район», под которым понимается область пространства, существование которой ощущается ее обитателями как свидетельство широко распространенного восприятия и использования регионального имени. Выделение региона (и соответственно, процесс регионализации), по мысли Р. Ф. Туровского, подразумевает в том числе и оформление регионов как перцептивных районов. Региональная идентичность, возникающая в ходе подобного оформления, обретает вид «региональной идеи», которая, по мнению указанного автора, является базовым фактором политической интеграции региона.

Так, согласно ст. 5, 71–73 Конституции РФ 1993 г. республики в составе Российской Федерации признаются государствами. Они обладают всей полнотой государственной власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые закреплены за федеральными органами государственной власти Российской Федерации в сферах исключительного ведения РФ и совместного ведения РФ и субъектов Федерации. При устройстве систем государственной власти в федеративном государстве проблемы разделения властей, естественно, пересекаются с проблемами разграничения предметов ведения между Федерацией и субъектами Федерации. Оба круга проблем должны быть решены с учетом того обстоятельства, что источником всех властей и всей власти, распределенной по системам разного уровня, является народ, а он в любом государстве представляет собой единое целое.

Говоря о сравнительно положительных особенностях российского федерализма, следует отметить присущий ему преимущественно централизованный характер, а также разумное сочетание дуалистических и кооперативных отношений между Центром и субъектами Федерации.

В принципе, федерация как единое неделимое государство немислима без его безусловного суверенитета на всей занимаемой им территории. Вместе с тем федерация – это объединение государств или государственных образований. Поскольку о государстве можно говорить тогда и только тогда, когда оно обладает той или иной долей суверенитета, то можно сказать, что федерация делит суверенитет со своими субъектами.

Для примера возьмем самый сложный в политическом отношении субъект Российской Федерации – Дагестан. Эту республику иногда связывают с Россией, только в миниатюре, которая оказалась среди тех субъектов, в которых институты советской власти были ликвидированы в последнюю очередь. Республиканская организация коммунистической партии, несмотря на то, что на президентских выборах в июне 1991 г. большинство дагестан-

ских избирателей проголосовало за Б. Н. Ельцина, понесла меньший урон, по сравнению с соответствующими организациями многих субъектов Федерации.

Тем не менее Дагестан как один из субъектов Российской Федерации не мог остаться в стороне от происходящих в ней изменений. Это выразилось в тех шагах и начинаниях, которые республиканское руководство предприняло после событий августа 1991 г. и особенно после событий сентября-октября 1993 г. Важнейшим из этих мероприятий явилась разработка и принятие Конституции Республики Дагестан, определившей конституционно-правовые основы современной дагестанской государственности.

Дагестан – единственная республика в составе РФ, не имеющая так называемой «титульной» этнической группы (либо двух групп, как это характерно для некоторых соседей Дагестана). Это самый полиэтничный субъект Российской Федерации. Здесь, по разным оценкам, проживают более 50 народов (точной цифры нет, так как некоторые народы, формально считающиеся по причине отсутствия собственной письменности частью той или иной этнической группы общности, часто сами полагают себя отдельными народами). Название «Дагестан» означает «страна гор» и не связано с каким-либо народом. В этом отношении, как это ни парадоксально, Дагестан больше, чем иные регионы страны и сама Россия в целом, приближен к современному, демократическому пониманию термина «нация», весьма близкому к понятию «народ»¹. Это является одним из факторов, удерживающих Дагестан от межэтнического конфликта. Около 30 этносов относятся к коренным народам, т.е. сформировавшимся в пределах территории нынешнего Дагестана, большинство из которых говорят на языках кавказской семьи, но из-за их несходства общаются друг с другом на русском языке. Таким образом, существенным фактором для единства Дагестана являются чересполосное расселение основных этнических групп в равнинной и приморской частях республики и смешанное население городов.

Система политических институтов Дагестана существенно отличается от общеизвестных. Она сложилась в ходе автономного процесса, когда федеральный центр не оказывал на него никакого административного воздействия, в жесткой борьбе внутривнутриполитических сил. Политические институты в этой самой большой и самой многонациональной северокавказской республике России образовались как ответ на угрозы развала федерации.

Формирование системы политических институтов в Дагестане в начале 90-х гг. начинается с утраты федеральным центром управляемости на местах и появления угрозы активного распада страны. Здесь стало ясно, что Москва уже не управляет республикой, как это было в течение многих десятилетий коммунистического режима. Все эти новшества из Центра были столь же малопонятны для местного руководства, сколь и губительны для него. Общественные проблемы вырывались на свободу в виде массовых движений про-

¹ Второй Президент Российской Федерации В. В. Путин в своих выступлениях уже использовал выражение «российская нация». В своем первом Послании Федеральному собранию от 5 ноября 2008 г. Президент РФ Д. А. Медведев также сказал о необходимости укрепления и учета интересов «российской нации». Это понятие весьма созвучно понятию «многонациональный народ Российской Федерации», с которого начинается Конституция Российской Федерации, и, конечно же, оно близко народу Дагестана.

теста и требовали своего решения. Открывающиеся возможности быстрого обогащения и молниеносной карьеры порождали конфликтность в среде старого руководства. Наконец, искушение обрушить полностью старый режим и захватить политическую власть в республике породило радикальные политические силы – главным образом двух самых крайних полюсов: либерально-демократического толка и исламистского.

На фоне общего неблагополучия межэтнических отношений в России выглядят необоснованными выводы некоторых исследователей, которые, изучив одну из республик Северного Кавказа, обобщают данные на весь регион и выводят некие универсальные характеристики, а другие, пользуясь чужими данными, делают ошибочные субъективные выводы. Например, выводы о том, что агрессивное поведение типично для представителей северокавказского региона. При этом зачастую игнорируются историко-культурные особенности и политические традиции народов Кавказа. К числу характерных особенностей складывающейся ситуации в республике можно отнести тот факт, что на значительной части территорий Северного Кавказа царские, советские и российские законы всегда действовали в специфическом виде и исполнялись только в том случае, если не противоречили нормам обычного права (адатов). Ведущая политическая роль всегда принадлежала первому лицу национально-территориального образования, хотя лидеры бывших автономий никогда не шли против указаний центральной власти. В органах управления превалировали родственные, национальные, клановые, куначеские, тейповые связи. Приоритетом в развитии всегда пользовался промышленный сектор основных городских поселений, в то время как сельские районы, где проживало большинство населения, по большей части игнорировались. Поэтому экономическая модель кавказских республик в новое время стала не просто специфической, она носит явно затратный, дотационный характер. Это связано с общим упадком промышленности и туризма, сельского хозяйства. Эти проблемы усугублены высокой рождаемостью и безработицей.

Многие правила, регулирующие национальный баланс, хотя и не закреплены в статьях Конституции, законах или вообще как-либо документально не установлены, строго исполняются на практике. Так, первые лица высших институтов власти (председатель Госсовета, председатель Парламента и председатель Правительства) по неписанному нигде правилу должны быть представителями различных национальностей. Состав заместителей председателя Правительства подбирается так, чтобы в нем были представители разных национальностей и, желательно, не больше одного от каждой. Также обстояли дела с заместителями председателя Народного собрания, руководителями парламентских комитетов, управлений Госсовета и т.д. Учет национального представительства велся и в отношении руководителей высших учебных, научных учреждений и т.д.

С начала 2000 г. Центр приступил к воссозданию прямых административных рычагов управления периферией и политическими преобразованиями.

Избранный в 2000 г. всенародным голосованием президент В. В. Путин в целях сохранения единой правовой системы пошел по пути сужения полномочий региональных властей и расширения компетенции Центра. Так, 29 июля 2000 г. был принят Федеральный закон № 106, нормы которого позволили Президенту Российской Федерации отрешать президентов республик в составе РФ от должности, а также распускать региональные парламенты в

случае нарушения Конституции РФ и федеральных законов [5]. А 8 февраля 2001 г. был принят еще один Федеральный закон, внесший дополнения в порядок организации исполнительных органов власти субъектов Федерации, позволив президентам республик в составе РФ избираться на третий, а затем и четвертый сроки [6].

Расширение партийного участия и отмена выборов по многомандатной системе, а также требование федерального законодательства, запрещающее формировать политическую партию по профессиональному или национальному признаку, поставили на повестку дня очень важный вопрос: как быть с устоявшейся и принятой населением республики практикой формирования властных структур Дагестана по принципу этнического квотирования? В многонациональных округах было определено 12 аварских округов, 12 кумыкских, 10 русских, 7 даргинских, 5 табасаранских, 5 азербайджанских, 4 лезгинских, 4 чеченских, 3 лакских, 2 татских, 1 цахурский. Еще один округ предназначался для выдвижения представителя любой национальности [7].

Поправки, внесенные в закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации», установили новые «правила игры» для региональной власти. Была предусмотрена ответственность руководителей республик за неисполнение федеральных законов, возможность их отрешения от должности Президентом РФ или отзыва голосованием граждан республики. В декабре 2004 г. были отменены прямые выборы высших должностных лиц всех субъектов РФ, в том числе национальных республик. Принципы формирования органов государственного управления республик теперь определяются только федеральной конституцией и федеральными законами, которые закрепили новую институциональную среду и стали универсальными для всех субъектов РФ. Важным процедурным фактором того периода стало то, что в ходе федеративной и избирательной реформ произошло смещение позиций дагестанской элиты в сторону лояльности Центру.

Дагестан, как и все субъекты Российской Федерации, не может выходить за рамки правового поля, установленного федеральным законодательством. Вопрос о взаимодействии федеральной и региональной властей имеет огромное значение для сохранения единства и целостности России, это понимали высшие эшелоны власти. Кроме того, парламент, сформированный по национальному признаку, а не по партийной принадлежности, не соответствует принципу демократии. Однако народ Дагестана привык голосовать за персоны, а не за партии, поэтому вполне вероятно, что устоявшиеся «неформальные правила» могут и должны быть естественным образом встроены в новые институциональные ограничения. Сама элита Дагестана позаботилась об этом. Председатель Госсовета Дагестана М. Магомедов во время своего выступления на Конституционном собрании республики отметил: «...учитывая некоторые особенности нашей республики, мы смогли бы найти понимание руководства Южного федерального округа, федерального центра и добиться сохранения нынешней системы органов власти, в том числе и через принятие специального федерального закона. Но пришли к твердому убеждению, что просить о каких-то исключениях из общих правил для Дагестана на нынешнем этапе нет необходимости. Сохранять и далее положение, выделяющее Дагестан среди других субъектов Российской Федерации, было бы политически некорректным, не соответствовало бы, в некотором смысле, твер-

дой воле дагестанцев жить и развиваться по единым для всех россиян законам»¹.

В целях дальнейшего укрепления вертикали власти и развития многопартийности 11 июля 2001 г. в первом чтении был принят закон «О политических партиях», который запретил дублировать названия партий и их символику, называть их именем конкретных лиц, а также формировать их по этническому и по религиозному признакам [8].

Подводя итоги, необходимо отметить, что при диалектическом рассмотрении развитие российского федерализма может быть изучено как процесс возникновения, обострения и разрешения противоречий между централизацией и децентрализацией государственной власти.

На каждом этапе развития федеративного государства складывается определенный баланс государственной власти в отношениях между Центром и субъектами, который можно определить как равномерность распределения власти в политическом пространстве и изменение которого носит маятниковобразный характер.

Основными характеристиками баланса являются: соотношение объемов полномочий (компетенции), закрепленное Конституцией и федеральным законодательством или федеративными договорами; возможности и ограничения централизованного контроля на уровне субъекта федерации, а также возможность участия субъекта федерации в решении общенациональных вопросов; соотношение выборности и назначаемости глав и органов власти субъектов федерации.

В условиях развала всей страны, сильнейших катаклизмов на Кавказе Дагестан как самый «сложный» регион самостоятельно выстрадал систему политических институтов, обеспечивавших ему устойчивый баланс сил и сохранение демократических принципов, что послужило важным фактором сохранения стабильности и государственности дагестанского общества в динамично меняющейся этнополитической ситуации в регионе.

Список литературы

1. Доклад Госкомстата России «Об итогах Всероссийской переписи 2002 года» от 1 февраля 2004 г. – URL: http://www.gks.ru/PEREPIS/osn_itog.htm.
2. **Туровский, Р. Ф.** Центр и регионы: проблемы политических отношений / Р. Ф. Туровский. – М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007.
3. **Туровский, Р. Ф.** Политико-географический анализ политического процесса: теоретико-методологические аспекты : дис. ... канд. полит. наук / Туровский Р. Ф. – М. : МГУ, 1995.
4. **Jordan, T.** The Human Mosaic. A Thematic Introduction to Cultural Geography / T. Jordan, L. Rowente // Fourth edition. – 1986. – V. 6, № 4. – P. 234–251.
5. Федеральный закон от 29 июля 2000 г. № 106 «О внесении дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 31. – Ст. 3205.
6. Федеральный закон от 8 февраля 2001 г. № 3 «О внесении дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представи-

¹ Республика Дагестан до 2003 г. была единственным субъектом в составе РФ, где, согласно республиканской конституции, глава не избирался в ходе прямых всенародных выборов.

тельных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. – 2001. – 10 февраля.

7. **Османов Г.** Нужно ли учитывать национальный фактор при формировании парламента Дагестана? // Дагестанская правда. – 2007. – 7 февраля.
8. Федеральный закон РФ № 95 от 11 июля 2001 г. «О политических партиях». – URL: www.rg.ru/official/doc/federal_zak/95_FZ.shtm.

Магомедбеков Гасан Залбекович

аспирант, Московский государственный
университет им. М. В. Ломоносова

E-mail: bekgasan@yandex.ru

Magomedbekov Gasan Zalbekovich

Postgraduate student, Moscow State
University named after M. V. Lomonosov

УДК 342

Магомедбеков, Г. З.

Особенности российского федерализма и территориально-политическая организация в современной России (на примере республик) / Г. З. Магомедбеков // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2011. – № 3 (19). – С. 18–26.