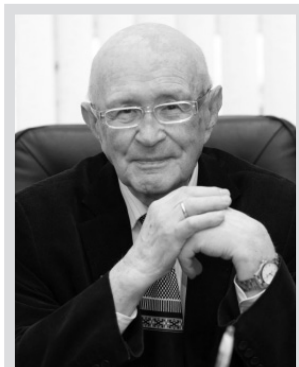


УДК 342.59

DOI: <https://doi.org/10.18454/VEPS.2017.1.5498>

Система федеративных отношений в современной России



Железнов Б.Л.

Доктор юридических наук,
профессор кафедры конституционного и административного права
Казанского (Приволжского) федерального университета



Хайруллин Р.А.

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры экономического права
Казанского национального исследовательского
технического университета им. А.Н. Туполева – КАИ

В статье анализируются федеративные отношения в историческом и современном аспектах развития отечественного федерализма. Показаны позитивные и негативные особенности этого процесса, сформулированы рекомендации по дальнейшему совершенствованию взаимодействия между федерацией и ее субъектами.

Ключевые слова: федерализм, федеративные отношения, русские, россияне, нация, субсидиарность, суверенитет, субъекты федерации.

Систему федеративных отношений в отдельно взятом государстве можно рассматривать как объективно сложившееся или субъективно выстроенное единство, в той или иной мере обусловленное формой государства, а также характером связей между звеньями данной системы.

В отдельно взятом государстве систему федеративных отношений в первую очередь определяют: а) форма государства; б) юридическая природа федерации; в) статус ее субъектов.

Так, в условиях демократического по форме государства система федеративных отношений складывается объективно, как результат взаимодействия свободных общественных сил, и бывает адекватна реальному состоянию общества, тогда как в государстве авторитарном эта система, как правило, определяется или сознательно деформируется политическим режимом, отвечая не столько интересам общества, сколько потребностям власти.

Прямое воздействие на систему федеративных отношений оказывают и признаки, которые обычно связывают с юридической природой федерации:

например, в условиях конституционной федерации имеет место априорная заданность самой системы и составляющих ее отношений. Родившись как федерация, которая лишь в будущем была намерена конституировать своих субъектов, РСФСР с самого начала оказывала определяющее влияние на всю систему своих федеративных отношений; Союз же ССР, возникший как договорная федерация, первоначально формировал свои федеративные отношения, хотя бы по возможности исходя из воли субъектов-учредителей, и лишь затем союзная система была деформирована сложившимся в стране авторитарным режимом.

Тем не менее основную решающую роль здесь играют сущность и цели этих отношений, причины, послужившие зарождению и развитию федерализма. Так, один из «отцов» американского федерализма Томас Джефферсон видел в нем лишь принцип организации государства на основе «территориальной демократии», хотя еще ранее это утверждал забытый сегодня американский политолог Орест Браунсен.

В.И. Ленин и большевики, ранее вообще не допускавшие федеративного устройства России, позднее пришли к выводу о пользе федерализма главным образом как фактора межнациональных отношений.

В современных европейских государствах, таких как Австрия, Германия, Швейцария, существует так называемый «кооперативный федерализм», гарантирующий реальную субсидиарность, т.е. равноправный обмен полномочиями между центром и субъектами федерации, приоритет координации над субординацией. Можно сказать, что таким образом там во-многом обеспечивается демократический характер государственности, т.е. на первый план выступает политический аспект федерализма.

В мире существуют и «скрытые» федерации, в которых также складываются некие федеративные отношения, специфика которых определяется особенностями конкретного государства. К ним, например, можно отнести современные Китай, Испанию, Италию, а в прошлом – и царскую Россию.

Если обратиться непосредственно к России, то здесь диалектика федерализма, воздействие федеративных отношений на российское общество и государство прослеживаются по меньшей мере на протяжении четырех периодов их развития:

1. Россия от Екатерины II до Николая II. Формально унитарное государство, но уже включавшее в свой состав достаточно обособленные регионы, в том числе и национальные: автономия Финляндская, Туркестанский край, Кавказское наместничество, область войска Донского, Прибалтийские земли, Хивинское, Бухарское, Кокандское, Хорезмское ханства и др. О структурно-этнических элементах «скрытого» федерализма свидетельствовал и официальный титул российского императора.

Конечно, нельзя не признать, что для полиэтнической России особое значение имел именно национальный фактор. Противоречивая национальная политика царизма: от поощрения «черной сотни» до черты оседлости для еврейского населения сыграла для самодержавия роковую роль. Монархический центр не раз жестко реагировал на попытки национально-культурного самоопределения местных этнических сообществ. Так, в 1910 г. Столыпин образовал специальный государственный орган для разработки мер, направленных на ослабление татарского влияния в Поволжье.

2. Советский период. Переход к федерализму и федеративным отношениям помогает стабилизировать обстановку в стране и вернуть большинство отколовшихся национальных окраин в лоно союзного государства. Правда, под руководством большевиков СССР быстро превращается, по существу, в жестко централизованную империю под декорумом федерализма. Республики – и союзные, и автономные, прочие формы автономии, не говоря уже об административно-территориальных регионах, – почти

бесправны перед всемогущим центром. При этом имперская политика центра приводит к недооценке роли и русского народа как государствообразующей нации в масштабах страны. Экономическое отставание многих краев и областей, в которых сосредоточена основная часть русского населения, во многом обусловлено недостаточным объемом даже тех формальных полномочий, которыми обладают национальные республики и автономные образования, что серьезно сказывается на состоянии русских регионов и вызывает у их населения чувство ревности по отношению к населению регионов национальных. Регенерируется такое уродливое явление, как великодержавный шовинизм, наслаивающийся на национализм той, весьма значительной части населения союзных республик и автономий, которая также недовольна всевластием центра.

3. С распадом Союза ССР начинается процесс суверенизации автономий и самостоятельного преобразования ряда русских административно-территориальных единиц в республики. Вслед за союзной федерацией Россия также оказывается на грани распада. Российский федерализм начала 90-х приобретает выраженный деволюционный характер.

И здесь необходимо признать огромное значение Федеративного договора и действующей Конституции Российской Федерации, которые не только расширили права автономий, но и наделили русские регионы статусом субъектов РФ, имеющих по отношению к центру равные права с республиками. Это помогло сохранить Федерацию, оказало решающее влияние на судьбы страны.

4. Конец 90-х гг. сопровождается переходом к «Путинскому федерализму» [1], особенности которого отражают естественную реакцию на опасность развала российской государственности в 90-е гг., не говоря уже о чеченской трагедии. Он характеризуется стабилизационными тенденциями в отношениях между центром и субъектами Федерации с преобладанием властной вертикали. Тем не менее и сегодня сохраняет свое значение принцип: что хорошо для центра – хорошо и для субъектов Федерации, а что хорошо для них – хорошо и для Федерации в целом.

Оптимизация современных федеративных отношений обеспечивается организационно-правовыми средствами, в частности, такими, как представительства субъектов Федерации в палатах Федерального Собрания, при Президенте и Правительстве РФ, представители субъектов в Общественной палате РФ через деятельность политических партий и их региональных отделений, Объединенного народного фронта и других общественных объединений, иными словами – всех институтов общества и государства, заточенных на демократическое развитие страны.

При всех недостатках действующей судебной системы трудно переоценить ее роль, особенно значение судов конституционной юрисдикции в обе-

спечении на всей территории страны единства и стабильности законодательства, правоприменительной практики в ее повседневном многообразии.

В этой связи нельзя не отметить, что на фоне позитивных возможностей, которыми располагает современный российский федерализм, странно выглядит позиция тех политических сил, которые настаивают на отказе в обозримом будущем от федерализма и проводят идею губернизации, превращения России в унитарное государство.

С другой стороны, вызывает определенную настороженность, когда субъект Федерации во главе со своим харизматическим лидером пытается «не по чину» оказывать избыточное влияние на федеральный центр.

Сегодня система федеративных отношений в Российской Федерации выглядит следующим образом:

а) вертикальные отношения между федеральным центром и республиками, подписавшими Федеративный договор; между федеральным центром и республиками, не подписавшими федеративный договор; между федеральным центром, с одной стороны, и краями, областями, городами федерального значения – с другой; между федеральным центром и территориальными автономиями. Кроме того, особую группу вертикальных отношений составляют отношения между краями и областями, включающими территориальные автономные образования, и этими образованиями.

К сожалению, сегодня у нас почти отсутствует практика свободного и взаимного обмена полномочиями между федеральным центром и субъектами Федерации. Как правило, они передаются вертикально, сверху вниз, что нередко препятствует применению принципа субсидиарности, характерного для федераций с развитой демократической структурой взаимодействия центральных и местных органов власти.

б) горизонтальные отношения – между республиками; между республиками и краями, областями, городами федерального значения; между территориальными автономиями и не включающими их субъектами федерации; между территориальными автономиями.

Наконец, федеративные отношения в России можно классифицировать и по функциональному признаку, выделив отношения общие и особенные, модельные, координационные, субординационные и пр.

Формально система федеративных отношений в РФ уже в основном сложилась. Однако, если обратиться к содержанию конкретных отношений, то оно продолжает существенно меняться, и развитие системы сегодня происходит главным образом за счет внутренних, качественных изменений. И надо сказать, что к современной практике отечественного федерализма есть немало вопросов.

К слабым сторонам этой практики следует, на наш взгляд, отнести почти полное отсутствие элементов субсидиарности, факты нецелесообразного и избыточного вмешательства федерального центра в прерогативы субъектов Федерации. Так, непонятно, в силу каких причин Республике Татарстан (и некоторым другим республикам России) пришлось исключить из своей Конституции главу об избирательной системе. Складывается впечатление, что Республике было предложено это сделать только потому, что такая глава (и это плохо!) отсутствует в Конституции Российской Федерации.

Не вполне ясно, зачем понадобилась центру законодательно определять параметры количественного состава региональных парламентов?

Едва ли можно, с нашей точки зрения, полностью согласиться с позицией Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам суверенности и гражданства республик [2].

Еще одна, не решенная до сих пор проблема общедолевого значения – соотношение понятий «русские» и «россияне» как этнос и нация.

В свое время Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин нередко обращался к народу со словами «Дорогие россияне». Тем не менее в законодательстве соответствующая терминология не отражена, а в обществе по этому поводу высказываются разные взгляды.

Можно вспомнить о том, что в ряде европейских стран, например, в Бельгии, Германии, Франции все граждане, независимо от их этнической принадлежности, считаются соответственно бельгийцами, немцами, французами. Граждане США во всем мире называются американцами, хотя там проживают люди многочисленных национальностей. Очень хорошо, что нет графы «национальность» и в российском паспорте.

С точки же зрения демографической науки, «национальность» – понятие в основе своей этническое, а в понятии «нация» суммируются не только демографическая, но и политическая, и социологическая, и территориальная, и многие другие составляющие. Безусловно, называть нас всех по опыту немцев или французов «русскими» неприемлемо. Татары, башкиры или якуты едва ли согласятся на это, хотя за рубежом всех нас нередко называют русскими. А вот «россияне» – это слово, объединяющее нас всех в понятие «нация», и представляется, что данная терминология должна быть закреплена законодательно. Работа над соответствующим законом уже интенсивно проводится и близка к завершению.

В заключение хотелось бы отметить, что со времен перестройки особое место в системе федеративных отношений занимает Республика Татарстан, которая, сохраняя в своей Конституции понятия своего суверенитета и гражданства, тем не менее и сегодня продолжает играть роль одного из цемен-

тирующих центров Российской Федерации. «Татарстанская модель» была и остается гарантом стабильности современного российского федерализма.

Литература:

1. Иванов В.В. Путинский федерализм: Централизаторские реформы в России в 2000-2008 годах. – М.: Территория будущего, 2008. – 216 с.
2. Железнов Б.Л. Рецензия на кн.: Фарукшин М.Х., Фарукшин А.М. Современные федерации и их субъекты // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 5. – С. 78-79.

The System of Federal Relations in Modern Russia

B.L. Zheleznov

Kazan (Volga Region) Federal University

R.A. Khayrullin

Kazan National Research Technical University named after A.N. Tupolev

The article analyzes federal relations in the historical and contemporary aspects of the development of domestic federalism. The authors reveal the positive and negative features of the process and make recommendations for further improvement of cooperation between the Federation and its subjects.

Key words: federalism, federal relations, Russian, Russians, nation, subsidiarity, the sovereignty, the subjects of the federation.

