

УДК 351

ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ

Ермолина Лилия Валерьевна

аспирант

Самарский государственный экономический университет, Самара

author@apriori-journal.ru

Аннотация. В статье раскрывается сущность понятия «федерализм», рассматривается процесс построения демократического общества и федеративного государства в России, определяются возможные пути совершенствования федерализма в государственном управлении страны.

Ключевые слова: федерализм; демократия; государство; Россия.

FEATURES OF FORMATION AND WAYS OF FEDERALISM IN RUSSIA

Ermolina Lilia Valerievna

graduate student

Samara State University of Economics, Samara

Abstract. The article reveals the essence of the concept of «federalism», deals with the process of building a democratic society and a federal state in Russia, identifies possible ways to improve the governance of federalism in the country.

Key words: federalism; democracy; the state; Russia.

Более двадцати лет назад Россию провозгласили демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления. Была подведена черта под многовековым поиском выбора исторического пути ее развития. Зафиксировав демократический характер политического режима и федеративную форму государственного устройства в «неприкасаемой» первой главе Конституции Российской Федерации, законодатель определил всю последующую судьбу нашего государства. Однако это было только начало. Предстояло решить еще комплекс проблем, прежде чем федерализм, закрепленный *de jure*, станет в полной мере федерализмом *de facto*. Все последующие годы характеризуются периодом напряженного поиска индивидуальной российской модели федерализма, которая в настоящее время обрела вполне зримые очертания, хотя и нельзя сказать, что окончательно сложилась.

В научной литературе отмечается, что вопрос о том, какой представляется собой российская модель федерализма населению страны и ее резидентам, до сих пор остается открытым. Во-первых, слишком короткий срок существует федерация в России. Во-вторых, характер становления российского федерализма сложно определить, так как все еще остается дискуссионной тема о форме государства, предшествующего сегодняшней Российской Федерации. Так, анализируя порядок образования РФ, историки и ученые приходят к выводу, что она несет в себе глубокий имперский отпечаток, проявляющийся в так называемой асимметрии, которая была свойственна как Российской империи, так и СССР, который также обладал всеми признаками империи. В качестве аргумента исследователи ссылаются на Федеративный договор, заключенный 31 марта 1992 г. между будущими субъектами Федерации, который на самом деле состоит из трех документов. Сам факт того, что руководство Российской Федерации инициировало подписание трех документов с различными группами субъектов, говорит о том, что оно заранее пред-

определяло асимметричный характер будущей Федерации, который и нашел свое закрепление в Конституции РФ 1993 г. [1].

Демократический режим возможен при любой форме государственного устройства, будь то унитарное государство либо федерация. Подлинный федерализм возможен только при демократии. С принятием Конституции РФ начался процесс построения демократического общества и федеративного государства в России. То и другое предполагает длительный процесс. Ни федерализм, ни демократический режим не складываются в одночасье.

Стоит отметить, что по многим параметрам российская модель федерализма не вписывается в мировой опыт в силу специфических особенностей нашей страны. Найти оптимальный вариант объединения в едином государстве, где одновременно существуют около двух сотен этносов, почти полторы сотни конфессий и более семидесяти религий – дело весьма сложное, что делает российскую модель федерализма уникальной. Как отмечал В.С. Нерсисянц, этносы, как правило, стремятся не к объединению, а к обособлению путем создания своего национального государства, превращаясь тем самым в нацию («государствообразующий народ») [4].

Известно, что для России оба понятия – «федерализм» и «демократия» сами по себе были непривычными. Россия никогда не была демократическим государством, РСФСР ничего общего не имела с федерацией. Это было унитарное государственное образование в рамках СССР с подобием автономий, существующих исключительно для прикрытия партийного лозунга о праве народов на самоопределение. СССР, РСФСР не были федерациями уже в силу того, что не были демократическими государствами. Система Советов, представляющая собой жесткую властную вертикаль, исключала разграничение предметов ведения и самостоятельность субъектов. Следует отметить, что за время существования СССР так и не произошло накопления «федеративного по-

тенциала», и распад СССР не всколыхнул общественное мнение в защиту целостности государства ни в одной из союзных республик. Более того, он поставил на грань распада и РСФСР. Пришлось применить немало усилий и задействовать административный ресурс для предотвращения распада России.

Демократическая тенденция заложена в самой сути федерализма. Она заключается в распределении предметов ведения между федеральным центром и субъектами федерации. При этом наиболее важные для жизнедеятельности государства сферы находятся в абсолютном ведении федеративного государства, так называемого федерального центра. Но сам по себе федеральный центр есть не что иное, как институт, выражающий совокупный интерес всех субъектов федерации, всего населения страны. В соответствии со сферами ведения распределяются и компетенции, т.е. полномочия органов власти различного уровня в пределах своей сферы ведения. Происходит рассредоточение государственной власти таким образом, что обеспечивается свобода деятельности на региональном и муниципальном уровнях, что в свою очередь повышает частный уровень ответственности всех властных структур, и является важнейшим принципом демократии. Однако децентрализацией власти, равно как и разграничением предметов ведения, составляющим основу федерализма, являющимися его безусловными атрибутами, отнюдь не исчерпывается сущность федерализма. В различных современных источниках отмечается, что подлинный смысл федерализма заключается в том, что благодаря данному принципу правильно работает механизм обеспечения гражданской свободы всего населения страны и самоуправления на каждом уровне реализации власти, функционирует система ее вертикального разделения, осуществляется взаимодействие и взаимное уравнивание всех органов управления.

Таким образом, приходим к выводу, что одной из важнейших составляющих федерализма, обеспечивающих его демократический ха-

рактер, является принцип разделения власти по вертикали. Но при создании Конституции РФ возникло много спорных вопросов, которые ее авторы намеревались разрешить позднее, чтобы не усложнять и не затягивать процесс принятия. Так, в главном законе страны появилась большая семьдесят вторая статья о совместной сфере ведения. И само наличие этой статьи, и ее объем породили известные трудности правового характера. Однако здесь законодатель оставил за собой право вносить изменения в Конституцию, поскольку это не затрагивает принципиальных основ государственного строя. В данном случае можно использовать и положительный опыт других федераций, в частности ФРГ, в основном законе которой помимо сферы исключительной законодательной компетенции установлена сфера конкурирующей законодательной компетенции. Данная статья гласит: «В сфере конкурирующей законодательной компетенции земля обладает законодательными полномочиями лишь тогда и постольку, когда и постольку Федерация не пользуется своими законодательными правами». Разграничение предметов ведения в Конституции ФРГ осуществляется таким образом, что законодательная функция осуществляется на федеральном уровне, а исполнительная, правообеспечительная – на региональном.

При рассмотрении вопроса о совершенствовании федерализма в РФ нельзя не затронуть острые проблемные вопросы, требующие скорого решения. В научной литературе отмечается, что не должно быть предметов исключительного ведения субъектов федерации, поскольку они не суверенные субъекты, а части одного государства, в котором существует единое правовое пространство, и каждый индивид, в какой бы части государства он ни находился, имеет равную правовую защиту [2]. Речь должна идти не об исключительном ведении, поскольку при известных обстоятельствах федеральная власть может нарушить этот принцип, а о достаточности средств у субъекта федерации, чтобы решать свои проблемы самостоятельно. Нелогично утверждать, что возможна

абсолютная компетенция субъекта федерации по какому-либо вопросу, поскольку все законы и иные нормативные правовые акты субъектов федерации должны, безусловно, соответствовать федеральному законодательству и должны быть унифицированы на территории всего государства. Статья 73 Конституции РФ закрепляет за субъектами Российской Федерации всю полноту власти вне сферы исключительного ведения Федерации, совместного ведения и ее субъектов. Более того, статья 76 прямо указывает, что в данной сфере в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Федерации приоритет остается за последним. Но, во-первых, анализ статей 71 и 72 показывает, что не охваченных этими статьями сфер попросту не существует, а во-вторых, фактически любой нормативный правовой акт субъекта РФ должен строго соответствовать федеральной Конституции и федеральному законодательству. А то, что субъекты Федерации самостоятельно издают нормативно-правовые акты и самостоятельно принимают решения в пределах своей компетенции, вовсе не означает, что содержание этих решений не predetermined решениями федеральной власти.

Стоит отметить, что РФ, как и любая федерация, представляет собой сложную систему, и в этом смысле может быть рассмотрена под углом зрения важнейшего системного качества, каковым является целостность системы как важнейшего средства обеспечения стабильности политического режима. Закрепив в ч. 3 Конституции РФ положение о том, что «федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности», законодатель тем самым констатировал новое качественное состояние, в которое вступило Российское государство. Государственная целостность исключает сецессию (выход), о чем прямо говорится в Конституции РФ.

Однако законодательное закрепление государственной целостности как принципа еще не гарантирует спонтанности достижения поставлен-

ных целей, безопасности системы и ее стабильности, т. е. способности сохранять структурно-функциональную организацию, равновесие и устойчивость при резких колебаниях, вызванных экономическими, политическими и иными обстоятельствами.

Проблема суверенитета в РФ приобрела особую специфику в связи с практикой заключения договоров и соглашений между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов о разграничении предметов ведения и полномочий. Хотя заключение подобных договоров предусмотрено федеральной Конституцией, едва ли стоило превращать его в кампанию. К настоящему времени многие подобные договоры утратили силу, поскольку выполнили свое назначение и не нуждаются в пролонгации.

Исследователи отмечают, что применительно к современному состоянию реализации федерализма в стране его факториальные возможности в деле совершенствования безопасности в определенной степени снижены. Дело в том, что в России федерализм еще не сложился как структурно-организационный принцип, как многоуровневая система, основными признаками которой являются целостность, единство и многообразие, как особая система властеотношений.

Так, в нашей стране наличествует неодинаковый правовой статус субъектов. Он заключается в том, что в ряде конституций субъектов федерации (уставов) имеются несоответствия с Конституцией РФ, а сами данные документы содержат противоречия по отношению друг к другу. Да и развитие Российской Федерации в последние годы характеризуется значительным усилением централизации государственной власти, усилением роли федерального центра. Федеральные законы по предметам совместного ведения нередко принимаются как законы по предметам ведения федерации и не предоставляют субъектам возможности учитывать в своей деятельности их экономические, этнонациональные, региональные особенности.

Таким образом, при заявленной и закрепленной в Конституции РФ самостоятельности субъектов федерации, на практике многое зависит от решений федерального центра. Все это обусловлено тем, что практически большинство из субъектов не может самостоятельно решать многие экономические, социальные вопросы и задачи духовного развития сообществ и людей, проживающих на их территориях.

Для разрешения выделенных противоречий между теоретическими и практическими возможностями федерализма в деле совершенствования системы национальной безопасности в России следовало бы осуществить следующие мероприятия:

- скорректировать курс социально-экономических преобразований в направлении формирования экономических основ федеративных отношений;
- пересмотреть принципы и стратегию национальной политики в направлении, позволяющем учесть социокультурные и исторические особенности развития Российской Федерации и ее субъектов;
- внести в действующее законодательство коррективы, базирующиеся на принципах реального федерализма и учитывающие отечественные реалии;
- обеспечить безусловное подчинение положению Конституции РФ о равенстве прав и ответственности исполнительной и законодательной ветвей власти всех субъектов РФ перед обществом и гражданами (вне зависимости от их национальной принадлежности);
- признать практику подмены социально-экономических и нормативно-правовых основ развития российского федерализма этнополитическими основами угрожающей национальной безопасности, стратегическим интересам российского общества и государства;
- отойти от национально-регионального принципа построения отношений между федеральным центром и субъектами федерации, а

также от дележа на базе данного принципа основных фондов, природных и финансовых ресурсов и т.д., признать этот принцип разрушающим единство социального, экономического, экологического, правового пространства страны [3];

- отказаться от федеральной поддержки субъектов федерации, руководство которых способствует дискриминации «нетитульных наций» (также деятельность органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ в социально-экономической, внешнеполитической и прочих сферах не соответствует вышеназванным требованиям).

Следует также использовать принцип оптимальной комбинации ответственности за принятие решений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации [4].

Подводя итоги сказанному, подчеркнем, что федерализм и демократия взаимообуславливают друг друга и создают дополнительные гарантии. Сущность федерализма заключается в оптимальном сочетании (гармонизации) централизации и децентрализации государственной власти, в строгом разграничении предметов ведения между федеральным и региональным уровнями, в обеспечении гражданских свобод. При этом следует иметь в виду, что федеральный центр есть не что иное, как персонификация общего интереса регионов, выражение известного компромисса между субъектами федерации. Федерация – не союз государств или государственных образований, как это часто полагают, а единое государство, представляющее интересы всего населения данной страны (федерации). Это выражение воли не регионов, а граждан, которые пользуются равными правами на всей территории государства. Федерализм представляет собой форму защиты демократии от авторитаризма и от тоталитаризма. Институционализация конституционно-правовой ответственности государственных органов и должностных лиц субъектов федерации позволит

наполнить принципы федерализма реальным содержанием и ни в коем случае не понизит демократического потенциала государства.

В целях развития российского федерализма необходимо: достижение оптимального баланса разграничения полномочий между федеральным центром и регионами; обеспечение оптимального размещения по территории страны структур федеральных органов исполнительной власти при их сокращении, повышение степени участия регионов в законотворческой деятельности федерального парламента. Решение поставленных задач возможно при гармонизации интересов общества, государства и личности.

Более того, обобщая рассмотренное, можно утверждать, что федерализм как реальный принцип создания демократического многонационального государства в нашей стране выступает объективным фактором совершенствования системы национальной безопасности. Образно, его проявление можно сравнить с «эффектом сжатой руки». «Сжатые» воедино федеральными правами и обязанностями субъекты нашей многонациональной страны реально не только усилят систему национальной безопасности, но и создадут совершенно новый ее облик и новое ее содержание.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации» (с учетом последних поправок) // Собрание законодательства РФ. 03.03.2014. № 9. ст. 851.
2. Калина В.Ф. Федерализм и демократия в России: итоги и перспективы // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. 2009. № 11. С. 20-31.
3. Сорочайкин А.Н., Шишкина Е.С. Теоретические основы бюджетного регулирования. Сущность и содержание бюджетного федерализма // Экономика, управление и право в современных условиях. Самара: Изд-во «Самарский государственный университет», 2012.
4. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. М.: Норма, 2012. 552 с.