

Коломийцев Евгений Сергеевич

**РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ
В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЦЕЛОСТНОСТИ
ГОСУДАРСТВА: ПОЛИТИЧЕСКИЕ
ТЕХНОЛОГИИ РЕФОРМ**

Аннотация:

Статья посвящена выявлению политических технологий реформ российского федерализма в контексте обеспечения территориальной целостности государства. Определены методы внутригосударственной интеграции: решения Конституционного Суда РФ; перераспределение полномочий и предметов ведения в пользу федерального уровня власти; создание федеральных округов; превращение губернаторов из автономных политических субъектов в проводников интересов центра; расторжение двусторонних договоров между РФ и субъектами федерации; выравнивание статусов субъектов федерации; объединение дотационных субъектов РФ.

Ключевые слова:

российский федерализм, обеспечение, территориальная целостность, государство, внутригосударственная интеграция, политические технологии, методы, реформы.

Kolomiytsev Evgeniy Sergeevich

**RUSSIAN FEDERALISM
IN THE CONTEXT OF
STATE TERRITORIAL INTEGRITY
SUPPORT: POLITICAL
TECHNOLOGIES OF REFORMS**

Summary:

The article reviews the political technologies of the Russian federalism reforms in the context of securing the territorial integrity of the state. The author defines the methods of interstate integration: the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation; reauthorization of jurisdiction and areas to the federal level of government, the creation of federal districts; transformation of governors from the autonomous political entities to the conductors of the interests of the center; termination of bilateral agreements between the Russian Federation and the subjects of the federation, the alignment of subjects' status of federation; union of subsidized Russian regions.

Keywords:

Russian federalism, procuring, territorial integrity, state, interstate integration, political technologies, methods, reforms.

Актуальность темы состоит в необходимости осмыслить реформы российского федерализма с точки зрения политических технологий обеспечения территориальной целостности государства. Особенно злободневен поиск эффективных методов реинтеграции политического пространства, оптимизации балансов власти между центром и регионами.

Цель статьи – выявить и систематизировать политические технологии реформ российского федерализма начала XXI в. в контексте обеспечения территориальной целостности государства.

Федерализм включает в себя и систему институтов, и систему политических отношений, и политическую культуру общества – совокупность ценностей и ориентаций политического сознания [1]. Федерализм полезно рассматривать как одну из технологий пространственного распределения власти наряду с региональной автономией в унитарном государстве и кантонизацией (наделением политическими правами муниципалитетов, что передает решение проблем на низовой уровень). Федерализм в аспекте политической науки – не только конституционно гарантированное распределение компетенций между общегосударственным и субнациональным уровнями власти, но и политические отношения партнерства, и переговоры об урегулировании конфликтов, и баланс распределения ресурсов влияния между центром и регионами. Федерализм призван ослаблять противоречия между центром и периферией.

В условиях глобализации политико-территориальные системы федераций становятся все более сложными и гибкими, адаптируются к экономическим, социальным, этническим, социокультурным изменениям. Одновременно глобализация создает риски фрагментации государств и ограничения их суверенитета со стороны наднациональных структур власти. Становятся актуальными такие аспекты федерализма, как «территориальное выражение внутреннего кредо демократии» (по И.Д. Дучасеку) [2], интерактивность политического управления, своевременное предупреждение и регулирование территориальных конфликтов.

Российская Федерация – одна из постсоциалистических стран, в которых федерализм является весомым фактором трансформаций политической системы, выбора политической стратегии. Федерализм в России является сравнительно молодым политическим явлением. Реформы федерализма в нашей стране ставят цель консолидации государства, что требует преодолеть противоречия территориально-политической системы, созданной в 1990-х гг. Они далеки от завершения, нуждаются в определении новых приоритетов и задач. От степени их успеха во многом зависит модернизация политической системы России, регулирование конфликтов. В прикладном аспекте актуально создание системы показателей эффективности реформ российского федерализма.

Общей чертой политического подхода к федерализму является акцент на неформальных институтах и отношениях центра с периферией. Анализ новейших тенденций российского федерализма проводят А.А. Захаров [3], И.М. Бусыгина [4], О.М. Здравомыслова и А.В. Рябов [5], Н.В. Петров [6], М.Г. Миронюк [7], В.Я. Гельман [8]. Среди зарубежных исследователей можно выделить Р. Сакву [9], К. Росса [10], М. Кросстона [11], А. Конитцера и С. Вегрена [12], Й. Родина [13]. Если в западной аналитике господствует резко критическая оценка реформ российского федерализма, то отечественные политологи ведут острую дискуссию по этой проблеме. Преобладают мнения о сохранении федеративной формы государства в более централизованной и деэтнизированной, чем в 1990-х гг., вариации.

Федерализм является одной из действенных технологий регулирования территориально-политических противоречий, которая имеет преимущества перед силовым контролем. Данное понятие может эффективно обеспечивать интеграцию и равноправное взаимодействие территориальных сообществ, обладающих значительными этническими, историко-культурными, религиозными, языковыми особенностями; создать наилучшие возможности приближения власти к гражданам. Но в территориально неоднородных обществах федерализм решает качественно иные задачи, нежели в консолидированных демократиях. На первый план выдвигаются функции смягчения и регулирования территориальных конфликтов, обеспечения государственного единства, нациестроительства. «Незападный» федерализм отражает принципиально иное соотношение общества и государства, при котором государство выступает основным «конструктором» институтов и практик федерализма. На практике демократические возможности федерализма осуществляются не автоматически. Как показывает опыт СССР, Югославии, Чехословакии, Судана, федерализм может создавать угрозы сецессии и распада государства, поощрять этнократические интересы элит регионов [14; 15]. В других странах федерализм является навязанной извне формой устройства, методом геополитической инженерии (Босния и Герцеговина, Ирак). Для эффективного и позитивного действия федерализма необходимы определенные общественные условия. В России 1990-х гг. субнациональные элиты часто использовали полученные компетенции для упрочения авторитарных режимов, а не для обеспечения демократического развития.

Построение эффективного федерализма представляет собой системную задачу. Баланс отношений «центр-регионы» обеспечивается благодаря дуализму власти. Последняя обеспечивает одновременно и вертикальное соподчинение общегосударственным органам, и самоуправление. В территориальном аспекте задачи центра – осуществлять экономические и политические принципы своей стратегии на периферии (в субъектах федерации); обеспечивать эффективное политико-территориальное устройство государства; перераспределять ресурсы власти между субнациональными сообществами; обеспечивать национальный суверенитет и территориальную целостность государства, его интегрированность. Территориально-политическая система характеризуется структурой политического контроля над периферией со стороны центра, распределения властных компетенций и ресурсов, степенью интегрированности пространства.

Вместе с тем, периферия оказывает обратное интенсивное влияние на центр, ведет переговоры с центром о распределении ресурсов и компетенций, влияет на принятие общегосударственных властных решений. Методами влияния выступают альтернативные выборы, законные мирные формы прямого действия, формирование общественного мнения, представительство субнациональных элит в центральных органах власти (верхней палате парламента, правительстве) и другое.

На наш взгляд, возможны два вектора реформ федерализма: децентрализация власти или напротив, ее консолидация. Они следуют из классификации федеративных государств на деволюционные и централизующиеся. Оба вектора предусматривают для центра и субъектов федерации необходимость периодически договариваться о перераспределении объема компетенций власти (опыт Канады, ФРГ, Бельгии). Также стабильность может укрепляться посредством технологий консociации на федеральном и субнациональном уровнях, то есть гарантированного квотного представительства территорий (Австралия, Канада). Выбор конкретной стратегии реформ федерализма зависит от степени силы государства, диспозиции субъектов политики, а также степени конфликтности политической культуры общества.

Средство снижения территориальной конфликтности – реформы, направленные на рациональное перераспределение компетенций и ресурсов власти, на оптимизацию состава субъектов федерации, деполитизацию этничности. Обязательными требованиями является учет интересов сторон федеративных отношений, достижение оптимального баланса в отношениях между государством и его субъектами, что достигается путем закрепления в законодательстве территориального распределения власти.

В основе России лежат принципы федерализма:

- государственная и территориальная целостность;
- единство государственного суверенитета на всей территории;
- единство системы государственной власти;

- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и субъектов федерации;
- равноправие и самоопределение народов;
- равноправие субъектов федерации; верховенство Конституции РФ и федеральных законов;
- единство правовой системы (ст. 4, 5 и 15 Конституции РФ) [16].

Федеративные отношения предполагают наличие в субъектах федерации системы органов государственной власти, пользующихся автономией и организованным влиянием на центр, полномочия которых гарантированы Основным законом.

Хотя субъекты федерации провозглашены равноправными, федеративные отношения в России приняли в 1990-х гг. вследствие социально-экономического неравенства и центр-периферийных конфликтов асимметричный характер. Их повседневные практики нарушали права граждан на свободу выбора места жительства и пребывания, а также равенство прав граждан, независимо от их территориальной, этнической, языковой либо иной принадлежности. Конфликтогенна и асимметрия политического устройства. На повышенный статус претендовали республики – субъекты федерации, созданные в советский период по национально-территориальному принципу, где доминируют «титульные» этнополитические элиты. Поэтому Россия, являясь федерацией де-юре, только становится полноценной федерацией де-факто.

Но, по аргументированному мнению Р.Ф. Туровского, федерализм не может быть отвергнут в современной России [17]. Смена формы государственного устройства означала бы эскалацию этнополитических и политико-территориальных конфликтов. Переход к унитаризму потребовал бы всероссийского референдума об изменении Конституции, исход которого взрывоопасен и наверняка усилил бы политические и территориальные размежевания.

Приоритетами реформ 1999–2014 гг. можно признать:

- воссоздание единства системы государственной власти;
- обеспечение верховенства федерального законодательства над региональным;
- введение института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах;
- преодоление сепаратизма на Северном Кавказе;
- повышение эффективности исполнения решений федеральных органов. Реформы наиболее интенсивно развивались в 1999–2002 гг. Их вторая волна была связана с отменой прямых выборов губернаторов (декабрь 2004 г.) и расширением полномочий полпредов. Третья волна реформ начата предвыборными статьями В.В. Путина по вопросам федерализма и национальной политики (2012 г.).

Единство системы государственной власти воссоздается посредством установления в октябре 1999 г. единых принципов организации органов исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях, что впервые приравнивало республики и автономии РФ к другим субъектам федерации. Конституционный Суд России с лета 2000 г. вынес ряд определений, обязавших субъекты федерации, отменить многочисленные положения своих конституций (уставов) и иных законов, противоречившие Конституции РФ. Принципиальное политическое значение имеет норма, установленная Конституционным Судом России, о том, что на всей территории государства только многонациональный российский народ обладает суверенитетом, то есть этнократические региональные законы о приоритете «титульных наций» отменены.

Существующая институциональная система российского федерализма жестко не связана с полиэтничным составом населения регионов. Мировой опыт федерализма свидетельствует о том, что множественность критериев распределения власти между центром и субъектами федерации, их гибкость и взаимодополняемость – важные условия политической стабильности.

Упорядочением центр-периферийных взаимодействий и повышением эффективности территориальных органов федеральной власти, контроля над ними объясняется создание федеральных округов. Они учреждены Указом Президента России от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» [18]. Политические эффекты данной технологии – переподчинение территориальных структур федеральных органов власти от губернаторов центру, создание дополнительного (макрорегионального) уровня власти, пусть и не закрепленного конституционно.

Другая важная реформа – изменение порядка формирования Совета Федерации РФ. Руководители законодательной и исполнительной власти субъектов РФ с 2001 г. утратили право участия в верхней палате парламента. Эта реформа упрочила власть Президента России, уменьшив возможности губернаторов проводить независимую политику. Реформа повысила возможности политического влияния центра на членов Совета Федерации, которые стали зависимы от общегосударственной власти. В утешение субнациональным элитам в 2000 г. создан Государственный Совет РФ. Но его политический «вес» ниже Совета Федерации. Госсовет – лоббистский институт взаимодействия центра и субъектов федерации, принимающий только

совещательные решения [19]. Полагаем, что представительство субъектов федерации в верхней палате Федерального Собрания РФ лучше всего может быть обеспечено путем альтернативных тайных выборов. Необходим ценз оседлости сенаторов, обеспечивающий их знание проблем своего региона. Необходимо закрепить представительство этнокультурных объединений в Общественных палатах РФ и субъектов федерации.

Дискуссионный вопрос – порядок наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов федерации. В декабре 2004 г. вследствие террористического акта в г. Беслане федеральные власти провели переход к косвенным выборам губернаторов [20]. Повышение уровня обеспечения национальной безопасности и территориальной целостности позволило в 2013 г. восстановить тайные альтернативные выборы [21]. Полезным мы признаем право законодательных собраний субъектов РФ выбирать порядок выборов – прямой или косвенный. Закономерно, что в конфликтогенных условиях собрания выбирают косвенный порядок (Дагестан, Ингушетия, Карачаево-Черкесия).

Сделаем выводы в итоге работы. Современный этап федеративной реформы в России (1999–2014 гг.) характеризуется усилением ресурсов влияния центра. Политические реформы предназначены способствовать реинтеграции регионов. При проведении реформ важно выставлять баланс ресурсов, интересов и полномочий власти между центром и субъектами РФ в целях территориальной интеграции государства.

Установлены такие политические методы внутригосударственной интеграции, как решения Конституционного Суда РФ о верховенстве федерального законодательства и неделимости государственного суверенитета; перераспределение полномочий и предметов ведения в пользу федерального уровня власти; создание дополнительного (макрорегионального) уровня власти в виде федеральных округов; превращение губернаторов из автономных политических субъектов в проводников политического интереса центра; расторжение двусторонних договоров между РФ и субъектами федерации; выравнивание статусов этнических и административных субъектов федерации; объединение наиболее дотационных и не имеющих достаточных ресурсов субъектов РФ.

Ссылки:

1. Элазар Д.Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5. С. 106–107.
2. Duchacek I.D. *The Territorial Dimension of Politics Within, Among, and Across Nations*. Boulder, 1986. P. 57.
3. Захаров А.А. «Спящий институт»: Федерализм в современной России и в мире. М., 2012.
4. Бусыгина И.М. Модель «центр-периферия», федерализм и проблема модернизации российского государства // Политическая наука. М., 2011. № 4. С. 53–70.
5. Здравомыслова О.М., Рябов А.В. Региональное измерение федерализма // Политическая наука. 2011. № 4. С. 249–257.
6. Петров Н.В. Время дивергенции // Pro et Contra. М., 2008. № 5–6 (43). С. 6–23.
7. Миронюк М.Г. Современный федерализм: сравнительный анализ. М., 2008. С. 258–270.
8. Гельман В.Я. Возвращение Левиафана? (Политика рецентрализации в современной России) // Полис. 2006. № 2. С. 90–109.
9. Саква Р. Российский федерализм на перепутье // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 1. С. 173–182.
10. Ross C. *Federalism and Democratization in Postcommunist Russia*. Manchester, 2003.
11. Crosston M.D. *Shadow Separatism: The Use of Regional Autonomy in the Russian Federation and Implications for Democratic Transition*. Burlington, 2004.
12. Konitzer A., Wegren S. *Federalism and Political Recentralisation in the Russian Federation* // Publius: The Journal of Federalism. Oxford, 2006. Vol. 36. № 4. P. 503–522.
13. Rodin J. *Rethinking Russian Federalism: The Politics of Intergovernmental Relations and Federal Reforms at the Turn of the Millennium*. Stockholm, 2006.
14. Баранов А.В. Сепаратизм в современном мире: политико-территориальный аспект // Человек. Сообщество. Управление. 2005. № 3. С. 124–140.
15. Баранов А.В. Региональные политические режимы России в системе властных отношений: проблемы типологии // Человек. Сообщество. Управление. 2012. № 4. С. 62–73.
16. Конституция Российской Федерации. М., 2011.
17. Туровский Р.Ф. Субнациональные регионы в глобальной политике (на примере России) // Полис. 2011. № 2. С. 99–100.
18. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе. Указ Президента России от 13 мая 2000 г. № 849 // Собр. законодат. РФ. 2000. № 20. 15 мая. Ст. 112.
19. Иванов В. Путин и регионы. Централизация России. М., 2006. С. 69–73.
20. Указ Президента Российской Федерации № 1603 от 27 декабря 2004 г. «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» // Российская газета. 2004. 29 декабря.
21. Федеральный закон Российской Федерации от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // Российская газета. 2012. 4 мая.

References:

1. Elazar, DJ 1995, 'Comparative Federalism', *Polis*, no. 5, pp. 106-107.
2. Duchacek, ID 1986, *The Territorial Dimension of Politics Within, Among, and Across Nations*, Boulder, p. 57.
3. Zakharov, AA 2012, "Sleep Institute": *Federalism in modern Russia and the world*, Moscow.

4. Busygina, IM 2011, 'Model of "center-periphery", federalism and the problem of modernization of the Russian state', *Political Science*, Moscow, no. 4, pp. 53-70.
5. Zdravomyslova, OM & Ryabov, AV 2011, 'The regional dimension of federalism', *Political Science*, no. 4, pp. 249-257.
6. Petrov, NV 2008, 'Divergence time', *Pro et Contra*, Moscow, no. 5-6 (43), pp. 6-23.
7. Myronyuk, MG 2008, *Modern federalism: a comparative analysis*, Moscow, pp. 258-270.
8. Gelman, VY 2006, 'Return of Leviathan? (Recentralization policy in modern Russia)', *Polis*, no. 2, pp. 90-109.
9. Sakwa, R 2005, 'Russian federalism at a crossroads', *Comparative Constitutional Review*, no. 1, pp. 173-182.
10. Ross, C 2003, *Federalism and Democratization in Postcommunist Russia*, Manchester.
11. Crosston, MD 2004, *Shadow Separatism: The Use of Regional Autonomy in the Russian Federation and Implications for Democratic Transition*, Burlington.
12. Konitzer, A & Wegren, S 2006, 'Federalism and Political Recentralisation in the Russian Federation', *Publius: The Journal of Federalism*, Oxford, vol. 36, no. 4, pp. 503-522.
13. Rodin, J 2006, *Rethinking Russian Federalism: The Politics of Intergovernmental Relations and Federal Reforms at the Turn of the Millenium*, Stockholm.
14. Baranov, AV 2005, 'Separatism in the contemporary world: political-territorial aspect', *Man. Community. Management*, no. 3, pp. 124-140.
15. Baranov, AV 2012, 'Regional political regimes in the Russian system of power relations: the problem of typology', *Man. Community. Management*, no. 4, pp. 62-73.
16. *The Constitution of the Russian Federation 2011*, Moscow.
17. Turovsky, RF 2011, 'Subnational regions in global politics (for example, Russia)', *Polis*, no. 2, pp. 99-100.
18. 'On the Plenipotentiary Representative of the President of the Russian Federation in the Federal District. Decree of the President of Russia on May 13, 2000 № 849' 2000, *Coll. zakonodat. RF*, no. 20, May 15, st. 112.
19. Ivanov, V 2006, *Putin and regions. Centralization of Russia*, Moscow, pp. 69-73.
20. 'Presidential Decree № 1603 of December 27, 2004, "On the order of consideration of the candidates for the position of senior officer (head of the highest executive body of state power) of the Russian Federation"' 2004, *Rossiyskaya Gazeta*, December 29.
21. 'Federal Law of May 2, 2012 № 40-FZ "On Amending the Federal Law" On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of subjects of the Russian Federation "and the Federal Law" On Basic Guarantees voting rights and the right to participate in the referendum of the citizens of the Russian Federation "' 2012, *Rossiyskaya Gazeta*, May 4.