

Проблемы взаимодействия и соразвития центра и регионов Российской Федерации

В.Н.Лысенко, В.Ф. Калина
(Государственная Дума РФ)

Проблема взаимодействия и соразвития центра и регионов имеет для России большое значение на протяжении всей истории - от возникновения Российской Империи и до наших дней. Сегодня она стала особенно актуальной ввиду объединения двух мощных исторических потоков - демократизации общества с параллельным становлением рыночных отношений и неизбежным при этом ослаблением давления центра и процессом укрепления единства страны на федеративных началах.

Российская специфика заключается в том, что в отличие от других федераций (а их в современном мире около двух десятков) Россия объединяет большое число народов различных национальностей, конфессий, культур, с разным уровнем их развития и своеобразием исторических судеб. По характеру государственного устройства Россия всегда была "центродержавной", центральная власть строго регламентировала практически все стороны жизни государства, а бесправие провинции было столь вопиющим, что, по меткому замечанию Гоголя, для наведения порядка на местах достаточно было послать картуз капитана-исправника. Глубокий след оставили десятилетия тоталитарного режима с присущим ему волевым подходом к решению всех государственных вопросов. Плоды этой политики мы сегодня и пожинаем.

Не случайно, что социальные катаклизмы обязательно так или иначе высвечивали региональные проблемы и нередко заставляли центральные власти считаться с ними. С начала 90-х годов позиция представителей региональной политической элиты стала исключительно значимой в борьбе за власть, которая развернулась между Кремлем и тогдашним Белым домом.

Оценивая политическую обстановку в стране как сложную, а становление региональной политики - как процесс затянувшийся, мы вовсе не склонны драматизировать ситуацию. Да, Россия не похожа на другие федерации (некоторые черты ее федеративности, да и то условно, роднят ее, пожалуй, только с Испанией), но это еще ни о чем не говорит. России предстоит пройти собственный путь, преодолевая свои сложности и используя свои преимущества, которые у нее, безусловно, имеются.

Одна из самых сложных проблем - это смена сложившихся за годы советской власти парадигм: перенесение акцента в федеративном устройстве с национально-этнического на территориально-

региональный с изменением при этом всей системы управления экономикой, которая строилась ранее по строго отраслевому принципу, игнорировавшему провинциальные потребности и интересы, и создание федерации сильных регионов при хорошо отлаженной единой конституционной системе.

Среди первоочередных задач, которые предстоит решить в ближайшем обозримом времени, без чего немислимо превращение России в мощное процветающее государство, необходимо выделить три: укрепление территориального единства страны; преодоление националистических тенденций, набравших силу благодаря "параду суверенитетов", и осознание себя гражданами республик в составе России россиянами, т.е. представителями единого народа; усиление центральной власти, которая конституционными методами была бы в состоянии эффективно защитить интересы как Федерации в целом, так и каждого региона в отдельности. Строго говоря, речь идет о создании на нынешней базе такой системы, которая отвечала бы требованиям, сложившимся в мировой практике федерализма, а именно: все вопросы, касающиеся защиты территориальной целостности государства, от решения которых зависит его единство в экономическом, политическом, правовом, социально-культурном, экологическом, информационном отношении, должны находиться в исключительном ведении Российской Федерации. И это должно быть не просто продекларировано пусть даже на самом высоком конституционном уровне. Федеральная власть должна на деле обладать возможностью при определенных обстоятельствах воспользоваться своим конституционным правом, чтобы не допустить ослабления государства. Чеченские события и все, что предшествовало конфликту (да и не только это) показали, сколь далеки мы еще от желаемой цели. Эффективность социальной системы, как и любой системы, зависит не только от степени взаимосвязи ее элементов, но и от того, насколько сами элементы системы - в данном случае, субъекты Федерации - осознают свою зависимость от целого. В подобной зависимости нет ничего ущемляющего чьи-то интересы. Федерации для того и создаются, чтобы реализовать преимущества системы. Однако эти преимущества могут проявиться при одном непреложном условии - конституционные и иные правовые акты субъектов федерации ни в коем случае не должны противостоять конституции страны, а должны

строго ей соответствовать.

И центру, и регионам предстоит пройти нелегкий путь, прежде чем основные принципы, заложенные в новой Конституции, найдут реальное воплощение в специфических условиях Российского государства, отразив два важнейших начала - национального и административно-территориального. Это особенно бросается в глаза при анализе конституций республик в составе России и уставов других субъектов Федерации. По вполне понятным причинам тревогу вызывают несоответствия Основному Закону государства, которые имеют место в республиканских конституциях. Здесь можно назвать несколько причин: и националистические тенденции, много лет вызревавшие под тоталитарным гнетом, и в целом недостаточный уровень правовой и политической культуры, и откровенно корыстные интересы известной части региональной политической элиты, и уже упоминавшиеся политические игры центральных властей, и многое другое.

Наиболее опасной тенденцией, порождающей сепаратизм и ослабляющей государственное единство, на наш взгляд, является однобоко и ложно понятая идея суверенитета. Именно эту проблему мы выделяем в качестве центральной, ибо на нее замыкается и проблема государственной целостности, и единство системы государственной власти, и реальное разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, а также равноправие и самоопределение народов. Неверно истолкованная идея суверенизации ведет к подрыву государственной целостности России, чему мы видим, к сожалению, немало примеров.

Федеральная Конституция прямо и однозначно определяет носителя суверенитета. Согласно части 1 статьи 3 им является многонациональный народ Российской Федерации. Более того, наши законы однозначно гарантируют защиту суверенитета жестким запретом на присвоение властных полномочий или захват власти. А поскольку под суверенитетом понимается прежде всего верховенство и независимость власти, то одностороннее провозглашение субъектом федерации полного суверенитета вне пределов своей компетенции определенно приходит в противоречие с конституцией федеративного государства. И это вошло в мировую практику и не имеет исключений.

Каковы возможные последствия такоговольного обращения со столь фундаментальным государственно-правовым понятием? На чем это может сказаться, а главное, как это может отразиться на взаимодействии и соразвитии центра и регионов? Прежде всего это колоссальный урон конституционному устройству

в целом. Это реальная угроза правовому статусу человека и гражданина, поскольку нередко ведет к прямому или косвенному ущемлению прав граждан иной национальности. Это источник серьезных коллизий при разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти центра и регионов. Наконец, это прямая угроза целостности государства. Так, провозгласив себя "самостоятельным суверенным государством", "равноправным субъектом в системе международного содружества наций", Чеченская Республика поставила себя де-факто вне Российской Федерации. Это обстоятельство вместе с запоздалой реакцией центральной власти явилось одним из источников трагедии, которая разыгралась в северокавказском регионе. В данной ситуации нужно было искать неординарные решения, принимая во внимание неординарный характер самой Российской Федерации. Примером такого неординарного решения может служить заключение договоров с Татарстаном и Башкортостаном, также провозгласившими свой суверенитет. Конституция Татарстана закрепляет ассоциированные отношения с Российской Федерацией, хотя и признавая Татарстан субъектом международного права, она устанавливает ассоциированные отношения с Российской Федерацией "на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения". На договорной основе определяет свое членство в Российской Федерации Республика Башкортостан, не заявляющая, правда, о своей международной правосубъектности. В Конституции Республики Тыва закрепляется право на самоопределение и выход из состава Российской Федерации. В той или иной степени подобные тенденции можно обнаружить ныне в большинстве республиканских конституций.

О чем говорят приведенные примеры? Прежде всего о том, что создатели республиканских конституций явно путают два совершенно разных понятия - союзное государство и союз государств. Соединить в одном государстве при конституционном равноправии субъектов эти две категории невозможно. Ярким примером тому служит судьба бывшего СССР. Будучи по сути своей унитарным государством, он носил одновременно черты федерации и конфедерации. И хотя право союзных республик на выход из его состава воспринималось как чисто декларативная формальность, но при известных обстоятельствах она явилась той миной замедленного действия, которая взорвала государство, казавшееся дотоле незыблемым монолитом.

Можно ли решить проблему укрепления единства России путем заключения договоров между Российской Федерацией и ее субъектами?

Нам этот путь представляется сомнительным. Конечно, уже первый такой договор с Татарстаном в известной мере смикшировал ситуацию, но не более того. Договоры такого рода - это паллиатив. В конце концов любой договор предполагает возможность его расторжения. Более того, сам факт заключения подобных договоров легитимирует неравноправие субъектов Федерации, что может иметь далеко идущие последствия. И тем не менее, на определенном этапе становления российской государственности эта мера была прогрессивной и необходимой. Она не устраняла кризисных тенденций в отношениях центра и регионов, но ставила определенную преграду на пути дальнейшей эскалации напряженности.

В рассуждениях на тему о состоянии нашего общественного и государственного устройства нередко можно встретить утверждение о кризисе федерализма. Мы полагаем, что речь должна идти не столько о кризисе (кризис есть состояние упадка уже сложившейся системы), сколько о незавершенности, незрелости российского федерализма. Субъекты Федерации качественно различны, их фактическое положение еще очень далеко от продекларированного равноправия (о равенстве вообще речи быть не может), стремление одних жить за счет других подрывает саму экономическую целесообразность федеративных отношений.

На протяжении всего советского периода Россия, строго говоря, не была федерацией в полном смысле слова. Конституция РФ провозгласила ее таковой. Но возникает вопрос: насколько изменилось качественное состояние государства? Все известные нам федеративные государства проходили долгий путь эволюции. А вот "массовое" превращение бывших административных единиц (областей) в равноправные субъекты Федерации сразу повлекло за собой необходимость решения целого комплекса проблем, связанных с возникновением совершенно иной системы правоотношений. В самом деле, став субъектом Федерации, те же области перешли в новое качественное состояние, обретая атрибуты государственности, то есть не простого своеобразия или расширения полномочий, предоставляемых центром, а непроизводную от чьей-либо воли государственную власть в сфере своей компетенции. Это обстоятельство как раз и вызвало трудности в решении проблем разграничения сферы компетенции центра и субъектов Федерации.

Серьезным препятствием на пути к соразвитию центра и регионов (а по сути, на пути построения подлинного федерализма) является отсутствие надежного правового механизма, обеспечивающего разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными

органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Такой механизм должен быть создан, и для этого имеется правовая основа. Ее составляют статьи 11, 76, 77, 78 Конституции Российской Федерации. Разграничение предметов ведения и полномочий создает два функциональных уровня, на которых строится вся жизнедеятельность федеративного государства. Но при этом ни у кого не должно вызывать сомнения, что эти уровни корреспондируются друг с другом в строго определенных законом рамках. Федерация и ее субъекты - единое целое, они связаны взаимной ответственностью, взаимным интересом на основе полной добровольности.

При всем несовершенстве российского федерализма разумной альтернативы ему, с нашей точки зрения, не существует. На пути его становления не исключены серьезные коллизии, столкновения противоположных тенденций, форсирование процессов и их замедления. Так, если в период перестройки преобладала тенденция к "суверенизации" субъектов Федерации вплоть до конфедерализации отношений внутри России, то сегодня, особенно в результате чеченских событий, все больше слышны голоса сторонников унитаризма, централизованного государства, сильного центра, полностью контролирующего и регламентирующего все стороны жизнедеятельности регионов. Приводятся достаточно серьезные аргументы в пользу построения государства по территориальному признаку, делается ссылка на мировой опыт. Опасность данной тенденции очевидна. Идея "губернизации" республик, при всех ее кажущихся достоинствах на самом деле тупиковая. Поскольку добровольный путь к такому преобразованию исключен, то остается только силовой. Но даже если он будет "освящен" парламентским большинством, он не сможет стать легитимным, ибо легитимация предполагает в качестве необходимого условия внутреннюю солидарность абсолютного большинства людей с решениями властей.

Более предпочтительным нам представляется путь повышения государственного статуса краев и областей до уровня республик в составе Федерации. Попытки пойти по такому пути предпринимались, была провозглашена Уральская Республика. Но если субъекты Федерации уже равны в своих правах, то зачем это нужно? А все дело в том, что не совсем они, мягко говоря, равны. Здесь был прямой интерес: решить налоговую проблему, уравнивать себя с республиками в экономическом отношении. Если пойти по этому пути и превратить Россию в федерацию, состоящую из без малого сотни полугосударств, то трудно прогнозировать

политические последствия. При слабости рыночных отношений вполне вероятно потеря управляемости страной, усиление местного бюрократического аппарата и его полной бесконтрольности.

Существуют варианты превращения субъектов Федерации в т.н. "земли" при сохранении республик либо при поглощении последних региональными ассоциациями. Это исторически опробованный путь, в той или иной степени его прошли Германия и США. Преимущества этого пути в том, что он экономически оправдан, ибо идет вослед уже сложившимся или успешно развивающимся экономическим связям между регионами. Однако у него есть и целый ряд "слабых мест". Во-первых, опасность сепаратизма: региональные ассоциации охватывают значительную территорию и крупное по численности население. При слабости экономических связей внутри страны не исключается экономический и политический шантаж вплоть до угрозы отделения. Во-вторых, не исключается сопротивление республик, для которых возникает реальная угроза потери их самостоятельности. В-третьих, он усиливает нежелание областных и краевых лидеров расстаться с руководящими должностями.

Указанные противоречия, однако, можно преодолеть, если идти к цели постепенно, без административного давления центра, путем образования крупных экономических районов с одновременным повышением государственного статуса областей и краев до уровня республик в составе Федерации. Сохраняя статус субъектов Федерации, республики, области и края будут

объединяться в экономические ассоциации со специальными органами управления, которые уже реально сегодня существуют ("Сибирское соглашение", "Большая Волга", "Северный Кавказ" и другие). В перспективе естественным путем могут сложиться новые, крупные субъекты Федерации, либо сохраниться координирующие региональные структуры. Примеры такого решения региональных проблем демонстрируют США, где все штаты сгруппированы в девять крупных регионов, которые в свою очередь образуют три экономических района. В этих регионах нет каких-либо управляющих органов правительственного ранга. Федеральные власти всемерно благоприятствуют штатам в их координационном взаимодействии и одновременно их контролируют. Направляя деятельность консультативных органов этих регионов в нужное для федерации русло, они в то же время решительно пресекают любые попытки субъектов федерации расширить свои права. Конституционной гарантией верховенства федерации в данном случае служит федеральная конституция, которая требует от субъектов федерации, чтобы заключенные между ними соглашения были санкционированы центральной властью.

Таким образом, и собственный, и мировой опыт федеративного строительства убеждает нас в том, что необходимо следовать естественному процессу развития российских регионов, учитывая при этом исторические особенности формирования нашего государства, чтобы федерализм в России стал основой ее единства и могущества.

Problems of interaction and co-development of Centre and regions in Russian Federation

V.N.Lysenko, V.Kalina

The present analysis concerns the history of federative relationships in Russia, possibilities to develop federalism in the Future, the world experience of federalism is also considered. The author concludes that, bearing in mind historical peculiarities of Russia formation it is necessary to follow the natural process of Russia regions' development - this is the way to make federalism the base of Russia unity and power.