

КОНСТИТУЦИОННОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

ПЕРСПЕКТИВЫ ФЕДЕРАТИВНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В РОССИИ

И.А. Журавлева, преподаватель
Омского гуманитарного института

В соответствии с Конституцией 1993 г. в Российской Федерации закреплена федеративная модель государственного устройства. Однако важен тот факт, что без фундаментального правового и духовного обеспечения федеративных отношений федерализм в России в лучшем случае превращается в формальную политическую декларацию, в худшем – быстро перерастает в бюрократический унитаризм или неустойчивый конфедерализм с опасными последствиями конфликтов и трагедий.

Основная задача в современных условиях развития российского федерализма – это реализация на практике конституционной модели последнего, его закрепления соответствующими правовыми, финансово-экономическими и организационно-управленческими механизмами, которые призваны обеспечивать федерализацию всех сфер общественной и государственной жизни. Безусловно, это государственно-реформаторская задача российского общества и государственной власти всех уровней как в тактическом, так и стратегическом измерениях.

Достоверный факт, что федерализм является наиболее устойчивой формой государственного устройства крупных, сложных, с точки зрения территориального устройства, и многонациональных государств современного мира, который позволяет выстраивать отношения власти и управления на территории всей страны с учетом как общих интересов государства, так и самобытности, специфики его составных частей – субъектов федерации и местных сообществ. Одновременно федерализм – это еще и мировоззрение, философия, культура государственного устройства и современный управленческий способ выполнения исторической для

нашей страны задачи – собирания в едином государстве народов и территорий. Поэтому сегодня трудно увидеть «чисто» унитарную или федеративную модель государства.

Важно помнить, что федерализм является еще и территориальной формой демократии, с помощью которой государство обеспечивает этнокультурный, конфессиональный и местный плюрализм, отражает в своей деятельности интересы и потребности тех или иных сообществ, развивает привычные для них системы самоорганизации, вовлекая все слои общества на всех уровнях в управление государственными и общественными делами, укрепляя единство народа и государства в целом¹. Это происходит при условии, что каждый уровень располагает не только полномочиями, но и обязанностями, мерой ответственности перед гражданами, перед государством. Такова модель федеративной демократии, где разные составные части государства уравновешены в своих правах и свободах, в возможностях учета своей специфики, совместного соблюдения обязательств по укреплению единства РФ.

Таким образом, федерализм – это способ максимального демократического приближения деятельности государства к особенностям и потребностям местных сообществ, это механизм обеспечения единства многообразия в такой сложной стране, как Россия.

Современное положение российского федерализма таково, что он достаточно тяжело преодолел этап демократического романтизма², находясь, с одной стороны, в тисках старых унитаристских подходов, с другой – под постоянным прессингом сепаратистских, конфедеративных тенденций.

Как показывает практика, наиболее перспективный путь развития государственного устройства России заключается в отходе от подобных крайних форм и наполнении всей системы государственной власти и управления, гражданского общества потенциалом федеративной демократии.

Предпринимаемые сегодня меры по упорядочению федеративных отношений в первую очередь необходимо закреплять не столько административно-политическими методами, сколько путем постоянного совершенствования механизмов правового регулирования всего комплекса федеративных отношений, федерализацией всех сфер российского общества, корректировкой форм и методов управленческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления³.

Если Россия встала на путь демократизации, то это обязательно должно вести к приближению государственной власти к потребностям сообществ всех уровней, интересам и чаяниям граждан. Исходя из этого, только выстраивая сверху донизу государство федеративной демократии, можно решить задачу устойчивого обустройства народов и регионов в составе единой России. Именно об этом говорит опыт государственного строительства РФ в XX в., доказывая, что унитаризм лишь на первый взгляд кажется державной идеей, но в конечном итоге лишает государство способности своевременного адаптирования и регулирования всей специфики интересов местных сообществ, регионов и народов страны.

Уже сейчас главное, чтобы федеративная демократия как наиболее приемлемая и перспективная для России форма государственного устройства и управления получила свое политическое, правовое, организационное, экономическое и культурно-информационное обеспечение. В противном случае, позиции федеративной демократии будут носить декларативный характер и не станут определяющими в повседневной деятельности Российского государства, органов власти в центре и на местах.

Дефицит федерализма и демократии несут угрозу единству России. На основе имеющегося опыта государственного строительства в РФ, федеративного потенциала важно спроектировать необходимое и перспективное состояние страны. Для этого важны не столько написание новой конституции, сколько реализация имеющегося федеративного потенциала в правовой практике, выработка и утверждение четких правовых и управленческих механизмов развития федеративных отношений по всем сферам государственной и общественной жизни.

На сегодняшний день необходимо учитывать и использовать достижения не только российского, но и мирового федерализма, использовать весь право-

вой и фактологический материал, накопленный, особенно после 1990 г., федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации, российским обществом в целом для укрепления государственности и совершенствования государственного управления России. Для этого на базе действующей Конституции, используя ее федеративный потенциал, необходимо создать ряд законодательных актов, программ, направленных на регулирование правовых, экономических, социальных и культурных отношений, способных обеспечивать как целостность единого государства, так и самоуправленческие возможности, самостоятельность субъектов Федерации, местных сообществ, а в целом — динамику всей системы федеративных отношений.

Правовые основы разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами заложены в Конституции РФ (ч. 3 ст. 11), а также в главе «Федеративное устройство» (ст.ст. 71, 72). Статья 73 Конституции Российской Федерации устанавливает, что по всем остальным предметам ведения субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти. И их перечень в субъектах часто оказывается различным. Но это не является основанием для вторжения в исключительные полномочия Российской Федерации. Во всех этих вопросах важно обеспечить укрепление вертикали власти за счет четкого правового разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации, а также органами местного самоуправления. Отсутствие необходимых законов приводит к самоотстранению различных уровней власти от решения наиболее важных проблем населения страны, нарушает права и свободы граждан, ограничивает возможности местного самоуправления.

Конституция РФ и уставы субъектов Федерации включили статьи о разграничении полномочий между органами власти и органами местного самоуправления, но все это зачастую делается с позиции сохранения властных полномочий на одном уровне и перекладывания ответственности на другой уровень⁴. Именно отсутствие критериев и процедур разграничения полномочий между субъектами Федерации и местным самоуправлением стало в России причиной многих противоречий и конфликтов по всей вертикали государственной власти.

Без четкого правового разграничения полномочий между органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления принцип федерализма не доводится до местных сообществ. В результате в государственной политике неучтенными остаются интересы конкретных общин, населения районов, городов, сельских поселений. Отсюда — неурегулированность ряда культурных, экономических, языковых, местных и этнокультурных

проблем. Не в полной мере в законодательстве используется возможность наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями с передачей им необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Отсутствие четкого механизма разграничения полномочий между всеми уровнями публичной власти в России не позволяет выработать единую модель федеративных отношений, которая доходила бы до каждого сообщества, до конкретных граждан и учитывала наличие в России равноправных, но в то же время и достаточно разнородных субъектов Федерации, и тем более самобытных местных сообществ – местного самоуправления.

Конкретные прикладные проблемы разграничения полномочий между органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления необходимо решать, главным образом, законодательством субъектов Федерации, а в случае необходимости – заключая конкретные соглашения на какой-то период. В противном случае легитимность выполнения органами местного самоуправления ряда государственных полномочий в любое время будет поставлена под сомнение. Безусловно, достаточно много пробелов во взаимоотношениях органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления заполнено решениями Конституционного и других судов.

Для современной России не существует альтернативы федерализму и демократии. Именно с ними связаны перспективы обустройства РФ, ее граждан и народов, их благополучие и безопасность. Отделение органов местного самоуправления от государственной власти не означает, что местное самоуправление перестает быть одним из основ российской государственности. Все уровни власти, в том числе и публичной, являются частью системы федеративных отношений. Самостоятельность субъектов Федерации и местного самоуправления в сфере своих полномочий призвана укреплять жизнеспособность и устойчивость Федерации, единство и управляемость государства. Нельзя забывать того, что централизация и децентрализация полномочий в одинаковой степени могут выступать рычагами укрепления государства, если ими разумно пользоваться.

При решении проблем необходимо исходить из конституционного принципа субсидиарности: вопросы отнесены разумно к компетенции того уровня управления, на котором они решаются наиболее эффективно, т.е. не обязательно все решать на федеральном уровне, если вопросы могут быть успешно решены на низовых уровнях управления. Федерализм дает возможность разумно использовать как централизацию, так и децентрализацию властных полномочий и управления в федеративном государстве.

Исходя из этого, в перспективе важно определить четкие правовые процедуры, которые, ориенти-

руясь в большей степени на учет местных, региональных, этнических и других особенностей субъектов Федерации, на потребности и самоуправленческие возможности местных сообществ, усиливали бы влияние центристских, объединительных тенденций развития российской государственности, а также при необходимости заложили бы механизмы четкого перераспределения полномочий органов власти по вертикали без ущерба для безопасности и целостности государства, прав и свобод граждан.

Главное – предусмотреть технологические процедуры, обеспечивающие государственно-правовые гарантии устойчивого развития российского федеративного государства на всех уровнях. Безусловно, следует усиливать меры ответственности государственных органов власти, органов местного самоуправления и должностных лиц за действия, направленные на нарушение государственной и территориальной целостности государства.

В связи с этим необходимо определить правовые процедуры, механизмы реализации совместных полномочий (ст. 72 Конституции РФ), стимулируя тем самым федерализацию всех сфер общественных отношений в нашей стране. Помимо разработки законодательства по федерализму на федеральном уровне, особое значение имеет также гармоничное соотношение федерального и регионального законодательств, их взаимодействия. Следует рассматривать федеральное и региональное законодательство в одной целостной системе, т.к. речь идет о едином правовом пространстве Российской Федерации. И здесь важно исходить из учета опять же принципа субсидиарности – взаимодополняемости, взаимозаменяемости уровней власти, совместного принятия решений, делегирования и реализации властных и управленческих полномочий в интересах повышения жизнеспособности государственной власти и системы государственного управления.

Важно сейчас выяснить суть федерализма и обозначить четкое определение сущности понятийно-категориального аппарата федерализма, например, «предмет ведения», «совместные полномочия», «совместные компетенции», «федеральное вмешательство», «субсидиарность» и другие, а также конкретные особенности их проявления в правовой практике государственного строительства и управления в России. Сюда можно отнести и уточнение статусных характеристик, компетенций, предметов ведения и полномочий субъектов федерации и их ответственности в системе федеративных отношений.

С учетом интересов, самобытности развития каждого субъекта Федерации необходим поиск правовых механизмов, которые способны стимулировать общность их базовых интересов, единство и многообразие многонационального народа РФ, тенденции к сохранению целостности России.

При помощи правовых технологий следует рас-

крыть механизмы взаимодействия общего и особенного на практике, чтобы возникло единство многообразия с целью гармоничного взаимодействия и самостоятельного развития субъектов Федерации, их политической, экономической и духовной общности, целостности российского государства. При этом важно обеспечить правовое регулирование конституционно установленных предметов ведения на каждом уровне государственной власти.

Необходимы четкие правовые механизмы разграничения полномочий, в том числе процедуры, правовые нормы распределения и практической реализации совместных полномочий на федеральном и региональном уровне, установления паритетов прав органов власти каждого уровня, исходя из того, что разграничение и распределение полномочий – это рычаги укрепления Федерации, а не ее разрыхление или ослабление.

Уточнение и правовое регулирование полномочий субъектов Федерации в законодательном процессе единого правового пространства РФ призвано привести федеративные отношения к устойчивости. Из чего вытекает потребность поиска и реализации четких правовых мер ответственности, федерального вмешательства и компенсационных механизмов в развитии федеративных отношений, доведение их до уровня местного самоуправления, обеспечивая разграничение полномочий между органами власти субъектов Федерации и органами власти местного самоуправления, вводя при необходимости механизмы делегирования органам самоуправления государственных полномочий⁵.

Особо следует предусмотреть механизмы, направленные на гарантию реализации принципов и механизмов укрепления единого правового пространства РФ, обеспечивающие на практике приоритет Конституции РФ и федеральных законов, приведение регионального законодательства в соответствие с их требованиями. В целях совершенствования российского законодательства в целом тут важны встречные усилия федерального и регионального законодательств, в том числе по учету законов и законодательных инициатив субъектов РФ, работающих в опережающем режиме. Поэтому надо преодолеть состояние пассивного участия субъектов Федерации в федеральном законодательстве⁶.

Принципиально надо предусмотреть процедуру использования института федерального вмешательства в дела субъектов Федерации как неотъемлемого и важного механизма сохранения государственной, территориальной целостности РФ, защиты прав и свобод человека и гражданина на всей территории России, учитывая при этом принцип конституционной защиты интересов субъектов Федерации (ч. 6 ст. 76 Конституции), который не до-

пускает произвольного вмешательства Федерации в сферы ведения субъектов. Речь идет о большой законотворческой работе по созданию правовых основ развития федеративных отношений, по обеспечению, реализации государственно-правового потенциала федерализма, который содержит в себе Конституция РФ. Чтобы объединить субъекты Федерации, учесть особенности местных сообществ, общности права и свободы граждан, федеративное государство должно быть правовым, устойчивым и динамичным.

Принципиальное значение имеют требования Конституции РФ о государственной целостности, единстве системы государственной власти, статусе субъектов Федерации, распространении суверенитета РФ на всю ее территорию при безусловном верховенстве Конституции РФ и федеральных законов; принципы разграничения полномочий по всей вертикали государственного устройства, распределения властных полномочий, закрепления федеральных приоритетов за базовыми отраслями и ресурсами страны.

Исторический вызов, брошенный Российской Федерации, относится к сущностным вопросам исторического обустройства народов и земель в едином государстве. Поэтому первоочередной является проблема укрепления России на принципах федерализма и демократии. Совершенствование федеративных отношений в РФ станет одним из шагов последовательного правового, а не субъективного, административного и тем более конъюнктурного решения вопроса управления Федерацией, от которого зависит перспектива развития целостности и эффективности функционирования российского федеративного государства.

Таким образом, необходимо упорядочить систему государственной власти, сформировать такие правоотношения, которые позволили бы раскрыть в полной мере во всех сферах российского общества и государства государственно-правовой потенциал российского федерализма.

¹ См.: Абдулатипов Р. Г. Национальный вопрос и государственное устройство России / Р. Г. Абдулатипов. – М.: НОРМА, 2004. – С. 45.

² Там же. – С. 25.

³ См.: Добрынин Н. Неизбежность системной реконструкции российского федерализма / Н. Добрынин // Федерализм. – 2006. – № 2. – С. 102.

⁴ См.: Кокотов А. Н. Разграничение и согласование полномочий РФ и субъектов РФ / А. Н. Кокотов // Российское право : образование, практика, наука. – 2005. – № 1. – С. 28.

⁵ См.: Сергеев А. А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия / А. А. Сергеев. – М.: БЕК, 2005. – С. 67.

⁶ См.: Чертков А. Н. Договоры между органами государственной власти РФ и ее субъектов / А. Н. Чертков // Журнал российского права. – 2004. – № 8. – С. 39.