

Особенности российского федерализма

Говорить о настоящем и будущем отечественного федерализма сложно. Прежде всего потому, что срок его существования, оформленного ныне действующей Конституцией, по формально-историческим меркам незначителен. Конечно, прошедший 11-летний период был насыщен исключительными по масштабам и глубине переменами во всех сторонах общественной жизни России. И все же «критическая масса» для качественных обобщений пока еще не достигнута.

Формулу федерализма одним из первых в Новое время дал Томас Джефферсон – третий президент США: «Федерализм – это демократия, распределенная по регионам». Неразрывно связана с проблемой федерализма и начинающаяся сейчас реформа местного самоуправления, в которую наш регион, как известно, вступит осенью этого года.

Сейчас большинство исследователей сходится во мнении, что российский федерализм складывался в кризисный период развития страны, после стремительного (в историческом плане) распада СССР. Он и был некоторой попыткой ответа общества геополитическим и экономическим вызовом. Но ведь и Швейцарская конфедерация складывалась в средние века в период отчаянной борьбы горных кантонов за независимость. И разве Германия от наполеоновских войн до Бисмарка или США второй половины XVIII или 60-х годов XIX века не переживали критических моментов своей истории?

Двадцатое столетие дало нашей стране семь конституций: «квазиконституция» Российской империи – известные царские манифесты от 17 и 19 октября 1905 года с обещанием ряда прав и свобод для населения; четыре конституции советского периода (плюс конституция РСФСР 1918 года); российская Конституция 1993 года, связанная с началом постсоветского этапа развития на основе утверждения государственного суверенитета Российской Федерации.

– С точки зрения федеративной проблематики, «конституция» Российской империи и конституции второй группы во многом сходны, – отмечает вице-спикер Совета федерации Валерий ГОРЕГЛЯД. – Смысл сходства – в однозначной унитарной направленности, хотя конституции второй группы формально декларировали федеративное устройство государства. Причем РСФСР, да и некоторые другие союзные республики (Азербайджан, Грузия, Узбекистан, Таджикистан) в рамках этого государства были уникальным историческим прецедентом – «федерациями в федерации».

Конституция новой России качественно отличается от своих предшественниц. При всех недостатках она, несомненно, ориентирована на реальную федерализацию государства. Другое дело, является ли для нее курс на федерализацию основополагающим и неизменным принципом государственного и хозяйственного строительства. Или этот курс может трактоваться только как специфический и временный продукт переходных процессов, существование которого правомерно лишь до достижения симптомов политической и экономической устойчивости. Ответ на этот вопрос имеет принципиальное значение.

По общепринятому мнению, российский постсоветский федерализм проходит две стадии: первая – «берите суверенитета сколько хотите», а вторая – путинская – идея «выравнивания регионов». Наиболее примитивное понимание этих этапов сводит все проблемы к разделу собственности. Бюрократическое же понимание федералистских процессов, в конечном счете, замыкается на разделе «бюджетного пирога».

– Нам до сих пор не удается преодолеть представления о том, что именно неэквивалентные отношения с федеральным центром (например, в процессе межбюджетного регулирования) – главная причина того, что многие регионы не могут выйти из полосы спада производства, массовой безработицы, низкого уровня жизни населения и прочее, – считает Валерий Горегляд. – Напомню: именно подобная убежденность большинства населения ряда союзных республик стимулировала разрушение СССР.

Попробуем проследить начальную парадигму на примере менее известного измерения – внешней политики и особенно внешнеэкономической деятельности субъектов федерации.

– Существенная роль регионов в формировании и осуществлении внешней политики РФ в посткоммунистический период – неоспоримый факт, – утверждает один из лидеров поволжской школы федерализма Александр СЕРГУНИН. – Особенно заметно влияние субъектов федерации в сфере внешнеэкономических и гуманитарных связей.

Так, Татарстан и Башкортостан объявили себя конституционно не только государствами, но и суверенными государствами. В статье 61 Конституции Республики Татарстан (РТ) 1992 года особо подчеркивалась ее международная правосубъектность: «РТ – суверенное государство, субъект международного права, ассоциированное с Российской Федерацией – Россией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения». Более того, как говорится в статье 62, «Республика Татарстан вступает в отношения с другими государствами, заключает международные договоры, обменивается дипломатическими, консульскими, торговыми и иными представителями, участвует в деятельности международных организаций, руководствуясь принципами международного права».

В Конституции Башкортостана также подчеркивается международная правосубъектность республики: «Республика Башкортостан есть суверенное демократическое правовое государство, выражающее волю и интересы всего многонационального народа республики... Республика Башкортостан обладает высшей властью на своей территории, самостоятельно определяет и проводит внутреннюю и внешнюю политику».

Конституция Республики Тува идет еще дальше, заявляя о возможности сепарации, то есть о праве на выход из состава Российской Федерации. В ней содержится и положение, явно противоречащее Основному закону РФ, о наделении Верховного хурала Тувы правом «решать вопросы войны и мира».

А, например, Карелия конституцией закрепила право на изменение своего статуса на основе волеизъявления народа. То есть многие региональные элиты избрали внешнеполитические вопросы как одну из сфер соперничества с Москвой и давления на нее для того, чтобы выторговать себе дополнительные привилегии. Так, руководство Калининградской области в первой половине 1990-х годов активно использовало методы давления для открытия в регионе специальной экономической зоны. Губернаторы Приморского, Хабаровского краев и Амурской области конфликтовали с Москвой из-за передачи некоторых территорий Китаю в ходе демаркации государственной границы.

Такие же вопиющие факты известны и в контексте внешнеэкономической деятельности. Ряд договоров и торговых соглашений вообще подготавливались без участия Министерства иностранных дел и вызвали серьезное недовольство с его стороны. Торговый договор между Калининградской областью и Литвой был даже аннулирован федеральными властями в 1995 году как противоречащий российскому законодательству.

Как известно, эффективность международных связей субъектов федеративного государства повышается, если они имеют свои представительства в зарубежных странах, а последние открывают свои представительства в регионах. Правда, очень скоро выяснилось, что далеко не все регионы имеют для этого финансовые и кадровые возможности. Ведь в соответствии с федеральным законодательством, эти представительства должны содержаться за счет бюджета самих регионов. Со временем субъекты стали проводить более прагматичную политику в этом вопросе. Так, например, Татарстан имеет 16 полномочных и торговых представительств за рубежом. Нижегородская же область – только одно, в земле Северный Рейн – Вестфалия. В 1994 году на основании распоряжения Президента РФ в Казани было открыто Генеральное консульство Турецкой Республики. В Иркутской области с 1970-х годов работает Генеральное консульство МНР, а не так давно открылось Генеральное консульство Республики Польша.

Федеральный центр не препятствует международной и внешнеэкономической деятельности регионов по укреплению связей не только с отдельными странами, но и с международными организациями. Например, Татарстан активно сотрудничает с ЮНЕСКО, ЮНИДО, Конгрессом местных и региональных органов власти Европы, Советом Европы, является членом Ассамблеи регионов Европы. Субъекты РФ представлены или активно участвуют в работе таких региональных организаций, как Совет Баренцева моря/Евроарктического региона, Арктический совет, Совет государств Балтийского моря, Черноморский совет экономического сотрудничества. С вхождением России в Азиатско-тихоокеанский экономический совет в ноябре 1998 года в его работе участвуют регионы российского Дальнего Востока.

Регионы участвуют в международной деятельности не только в индивидуальном порядке, но и коллективно – через межрегиональные ассоциации. Например, в феврале 2000 года участники заседания Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» (МАСС), куда входят руководители 19 субъектов РФ, наряду с вопросами внутренней политики обсуждали и международные вопросы: укрепление границ между Россией и Монголией, строительство автодороги в Китай. Участники МАСС активно поддерживают планы дальнейшей

интеграции с Белоруссией. На их долю приходится 20 процентов товарооборота России с этой страной.

Российская дипломатия стала привлекать регионы как для урегулирования спорных вопросов с иностранными государствами, так и для развития стабильных добрососедских отношений с сопредельными странами. В 1998 году представители МСУ Курильских островов были включены в состав делегации на российско-японских переговорах по заключению мирного договора между двумя странами. Представители дальневосточных территорий приглашались на российско-китайские встречи в верхах и участвовали в смешанных комиссиях по демаркации границы.

Таким образом, если рассматривать это измерение федерализма, то, в целом положительно оценивая значение Конституции РФ для регулирования международной деятельности регионов, необходимо отметить, что она не содержит детального описания полномочий субъектов федерации. Использованный в ней язык не всегда ясен, что создает основание для возникновения разногласий при интерпретации текста Конституции.

Основным фактором, затруднившим формирование эффективной правовой базы в данной сфере, было то, что в практике российского государственного строительства с самого начала было допущено смешение двух основных принципов создания федерации – конституционного и договорного. Исторический опыт показывает, что федерации, созданные на основе конституции (США, ФРГ), как правило, более стабильны и эффективны, чем федерации, образованные по договору. Последние часто бывают асимметричными (их субъекты имеют разные статус и права), и постоянно идет борьба между регионами и центром за пересмотр условий договоров. Тем не менее при определенных условиях и такие федерации жизнеспособны. Смешение же этих двух принципов ведет к полной путанице в правовой сфере и, как следствие, к внутренней нестабильности подобной федерации. Именно такая ошибка и была допущена в России. Сначала был заключен Федеративный договор от 31 марта 1992 года, провозгласивший договорной принцип формирования федерации (Татарстан и Чечня его не подписали). В договоре республики были названы государствами и представлены как суверенные республики в составе РФ. Затем была принята Конституция РФ 1993 года, отстаивавшая верховенство конституционного принципа создания федерации, но допускавшая элементы договорных отношений.

С 1994 года начался процесс заключения договоров с отдельными субъектами федерации, что явилось уступкой федерального центра региональным элитам и привело к реанимации договорного принципа федерализма. Первым был заключен договор РФ с Татарстаном. В статье 2 договора указывалось, что органы государственной власти Татарстана самостоятельно участвуют в международных отношениях, устанавливают отношения с иностранными государствами и заключают с ними соглашения, не противоречащие Конституции и международным обязательствам РФ, Конституции РТ и настоящему договору, участвуют в деятельности соответствующих международных организаций, самостоятельно осуществляют внешнеэкономическую деятельность. В соответствии с Конституцией РФ, указанные полномочия относятся к сфере совместного ведения. В договоре также говорится, что органами власти РФ и РТ совместно осуществляется организация мобилизационной подготовки народного хозяйства, разработка и производство вооружений и военной техники на территории Татарстана, продажа оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества. По Конституции РФ, это – область исключительного ведения Российской Федерации.

По договору РФ с Башкортостаном от 3 августа 1994 года за последним закрепляется право самостоятельно осуществлять связи с иностранными государствами в области экономики, науки, культуры и спорта. Фактически аналогичные права были предоставлены и Москве как субъекту федерации. По договорам с Башкортостаном, Татарстаном, Кабардино-Балкарией и Северной Осетией этим субъектам федерации доверяется защита их государственной и территориальной целостности. Свердловская область и Удмуртия имеют большую самостоятельность в области контроля за ВПК и экспорта вооружений и военной техники.

Наличие федеративных договоров закрепляло скрытую асимметрию Российской Федерации: регионы с меньшим социально-экономическим потенциалом получали прав столько же, а иногда и больше, чем регионы, значительно более продвинутые.

Коллизии между конституционным правом РФ, договорами о разграничении предметов ведения между центром и регионами и местным законодательством не просто вели к нарушению единого правового пространства на территории страны и конфликтам между федеральными и региональными властями, но фактически вели к развалу Российской Федерации.

Пятнадцатого июля 1995 года был принят федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации», закрепивший участие регионов в этой сфере внешней политики. В соответствии с законом международный договор должен быть согласован с субъектом, если он затрагивает вопросы, относящиеся к

ведению этого субъекта. В то же время остался неясным статус соглашений, которые российские регионы заключали с иностранными партнерами. Можно ли их считать международными договорами или нет? Закон не давал четкого ответа на этот вопрос. Но главное – остается нерешенным, являются ли субъекты федерации (особенно национальные республики) субъектами международного права.

Например, конституция США 1787 года вообще не описывает права штатов в сфере международной деятельности. Напротив, в этом документе применительно к штатам преобладает запретительный тон. Верховный суд США не раз был вынужден рассматривать дела, связанные с уточнением компетенций федеральных властей и штатов в международной сфере. Скажем, в 1968 году Верховный суд принял решение по делу «Шернинг против Миллера» о том, что все законодательные акты штатов, препятствовавшие осуществлению внешней политики США, должны быть отменены.

В ходе осуществления второй парадигмы – путинской – 1 февраля 2000 года было принято постановление № 91 Правительства РФ, разъясняющее процедуру получения его согласия на осуществление субъектами федерации международных и внешнеэкономических связей с иностранными государствами. Это постановление было воспринято регионами как еще один шаг на пути урезания их полномочий. Далее, выступая на заседании коллегии Министерства юстиции РФ в феврале 2000 года, исполняющий обязанности президента РФ Владимир Путин заявил, что имеется ряд законов субъектов федерации, которые противоречат российскому законодательству. Он назвал такое положение взрывоопасным.

В то же время необходимо отметить, что законодательство субъектов РФ в ряде случаев опережало федеральные законы и даже служило примером для центра при разработке аналогичных законов на федеральном уровне. В ряде регионов (Москва, Великий Новгород, Нижний Новгород, Татарстан, Санкт-Петербург, Саратов и другие) было принято прогрессивное законодательство, поощряющее иностранные инвестиции, в частности, освобождающие инвесторов от уплаты местных налогов на период полной окупаемости проекта, в некоторых субъектах местные правовые акты давали иностранцам большую свободу в пользовании земельными участками, чем федеральные законы.

Наличие подобной правовой базы сделало указанные регионы привлекательными для иностранных партнеров. Новгородская область, например, в 1995-2001 годах по объему иностранных инвестиций на душу населения уступала лишь Москве (затем их обогнала Сахалинская область в связи с разработкой нефтегазового шельфа острова). По утверждению руководства Татарстана, принятие прогрессивных законов об иностранных инвестициях позволило республике войти в десятку регионов РФ, где сосредоточено 80 процентов производства ВВП. РТ принадлежит пальма первенства и в подписании прямого договора с иностранной державой: в июне 1995 года соответствующее соглашение было заключено между Казанью и Анкарой.

Думается, что играть «отходную» российскому федерализму рано. При ином варианте Россия начнет движение к унитарной модели национальной государственности. А эта модель, как доказала история, у нас всегда тяготеет к волюнтаризму и авторитаризму. Чтобы этого не произошло, нужны воля и ответственность, направленные на сохранение слабых ростков отечественного федерализма.

Олег Воронин, "Иркутская губерния"

Автор: Олег Воронин, "Иркутская губерния" © Babr24.com СТРАНА , ИРКУТСК 👁 6270 12.08.2005, 15:10
👍 214

URL: <https://babr24.com/?ADE=23539> Bytes: 17021 / 17006 Версия для печати

👍 [Порекомендовать текст](#)

Поделиться в соцсетях:

Также читайте эксклюзивную информацию в соцсетях:

- Телеграм
- Джем
- ВКонтакте
- Одноклассники

Связаться с редакцией Бабра в Иркутской области:
irkbabr24@gmail.com

Автор текста: **Олег Воронин,**
"Иркутская губерния".

НАПИСАТЬ ГЛАВРЕДУ:

Телеграм: @babr24_link_bot
Эл.почта: newsbabr@gmail.com

ЗАКАЗАТЬ РАССЛЕДОВАНИЕ:

эл.почта: bratska.net.net@gmail.com

КОНТАКТЫ

Бурятия и Монголия: Станислав Цырь
Телеграм: @bur24_link_bot
эл.почта: bur.babr@gmail.com

Иркутск: Анастасия Суворова
Телеграм: @irk24_link_bot
эл.почта: irkbabr24@gmail.com

Красноярск: Ирина Манская
Телеграм: @kras24_link_bot
эл.почта: krasyar.babr@gmail.com

Новосибирск: Алина Обская
Телеграм: @nsk24_link_bot
эл.почта: nsk.babr@gmail.com

Томск: Николай Ушайкин
Телеграм: @tomsk24_link_bot
эл.почта: tomsk.babr@gmail.com

[Прислать свою новость](#)

ЗАКАЗАТЬ РАЗМЕЩЕНИЕ:

Рекламная группа "Экватор"
Телеграм: @babrobot_bot
эл.почта: eqquatoria@gmail.com

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО:

эл.почта: babrmarket@gmail.com

[Подробнее о размещении](#)

[Отказ от ответственности](#)

[Правила перепечаток](#)

[Соглашение о франчайзинге](#)

[Что такое Бабр24](#)

[Вакансии](#)

[Статистика сайта](#)

[Архив](#)

[Календарь](#)

[Зеркала сайта](#)

