УНИТАРНЫЙ СИНДРОМ*

Ю.А.Нисневич

Кафедра политических наук

Российский университет дружбы народов

ул. Миклухо-Маклая, 10 а, 117198, Москва

Начиная с 2000 года, в России наблюдается процесс трансформации федеративных отношений, характер которого определяется проводимой федеральным центром политикой централизации государственной власти, построения «вертикали власти». Принятые и реализованные в рамках такой политики решения ориентированы на унитаризацию государства и вступают в противоречия с конституционным принципом федерализма и тенденциями развития современных федеративных государств.

Конституция Российской Федерации 1993 года определяет в качестве формы политико-территориального устройства российского государства федерацию, построенную по смешанному принципу. Российская Федерация состоит из субъектов федерации трех видов: национально-государственных (республики), административно-территориальных (края, области, города федерального значения), национально-территориальных (автономная область, автономные округа). Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свой устав и законодательство. Федеративное устройство должно быть основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, равноправии и самоопределении народов. Конституция РФ устанавливает, что во

взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны.

По Конституции 1993 года в состав Российской Федерации входили 89 субъектов. С 2004 года начался процесс их укрупнения путем объединения краев и областей с автономными округами, расположенными на территориях, вложенных по принципу «матрешки» или смежных территории соответствующего края или области. С 1 марта 2008 года в состав Российской Федерации входит 83 субъекта: 21 республика, 9 краев, 46 областей, 2 города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), автономная область и 4 автономных округов, которых первоначально было 10. Процесс объединения и укрупнения субъектов РФ в рамках соблюдения принципа федерализма должен осуществляться не по принудительным решениям и под административным давлением федеральной власти, а только на основе конституционных принципов равноправия и самоопределения народов, проживающих на соответствующих территориях, причем в их реальном, а не имитационном воплощении [*1*, с.84-85]. Тенденция к объединению имеет объективные, прежде всего, экономические предпосылки, но происходящее сегодня объединение субъектов РФ в большей мере обусловлено проводимой федеральным центром политикой централизации государственной власти, построения «вертикали власти».

Субъекты РФ заметно различаются по экономическим, социальным, политическим, территориальным, демографическим, историко-культурным и иным характеристикам. Ряд специалистов отмечает, что Россия является ассиметричной федерацией: правовое положение и полномочия ее субъектов не унифицированы и во многом не равнозначны [*2*, с.24]. Субъекты РФ объективно неравнозначны, но это не вступает в противоречие с положением Конституции РФ (часть 4, статья 5) об их равноправии во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. В Постановлении Конституционного Суда РФ №16–П от 15.07.1996г. дан ответ на вопрос о соотношении понятия равноправия субъектов и их фактического равенства.

В этом постановлении указывается, что правовое равенство субъектов РФ не означает равенства их потенциалов и уровня социально-экономического развития, во многом зависящих от территории, географического положения, численности населения, исторически сложившейся структуры народного хозяйства и т.д. Учет региональных особенностей является необходимым условием соблюдения баланса интересов и внедрения общегосударственных стандартов во всех сферах жизнедеятельности субъектов РФ.

Стремление различными способами унифицировать субъекты РФ, в том числе и посредством их принудительного объединения и укрупнения, чревато нарастанием центробежных тенденций.

Главный вопрос любой федерации – это юридическое и фактическое разграничение компетенции между федерацией и ее субъектами. Компетенция федерации, ее субъектов и их органов представляет собой обобщенное понятие, охватывающее предметы ведения и полномочия. При этом под термином «полномочия» понимается право и (или) обязанность власти на определенные действия по рассмотрению и решению конкретных вопросов в рамках соответствующих сфер (предметов ведения). Предметы ведения определяются как сферы государственной и общественной жизни, находящиеся в распоряжении государства и государственных образований (субъектов), внутри которых органы власти и управления осуществляют те или иные полномочия [*3*, с.380-381].

Конституция РФ определяет Россию как конституционно-договорную федерацию. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов осуществляется Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (часть 3 статьи 11).

Федеративный договор от 31 марта 1992 года, подписанный в тот период 87 из 89 субъектов РФ (кроме Республики Татарстан и Чеченской Республики), не стал составной частью Конституции РФ, но при этом он и не был денонсирован, а остался действующим нормативным правовым актом. В

Заключительных и переходных положения Конституции РФ был установлен приоритет конституции над договорным разграничением предметов ведения и полномочий. В случае несоответствия положениям Конституции РФ положений Федеративного договора и иных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий действуют положения Конституции РФ.

Всего с 15 февраля 1994 года было подписано 49 договоров, которые касались 51 из 89 субъектов РФ (2 договора были подписаны одновременно областью и автономным округом, который находился на ее территории) [*4*]. В 1998 году процесс подписания договоров был приостановлен в связи с рассмотрением, а затем и принятием Федерального закона №119-ФЗ от 24.06.1999г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Данный закон установил приоритет федеральных законов над Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, что, как представляется, не в полной мере соответствует конституционным установлениям. К маю 2002 года были подписаны 28 двусторонних (трехсторонних) актов о прекращении действия договоров.

Однако и этот закон утратил силу после принятия Федерального закона №95-ФЗ от 04.07.2003г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Данный закон установил общие принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий путем заключения договоров и принятия федеральных законов. При этом законом (статья 5) было установлено, что договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, действующие на день его вступления в силу, подлежат утверждению федеральным законом в течение двух лет с 1 января 2005 года, т.е. подлежат перезаключению. Таким

образом, федеральный центр дал субъектам РФ явный сигнал, что «массового заключения новых договоров с регионами не будет, и преференции получат лишь избранные». «Только два субъекта могут претендовать на договорные отношения — Татарстан и Чеченская республика», — заявил первый заместитель Председателя Государственной Думы О.Морозов, подчеркнув, что для других регионов такая перспектива «практически исключена» [5]. В настоящее время договор о разграничении предметов ведения и полномочий перезаключен с Республикой Татарстан, и реальные шансы перезаключить подобные договоры имеют только Чеченская Республика и Республика Башкортостан. Отказ федеральной власти, кроме исключительных случаев, от использования гибкого механизма договорного разграничения предметов ведения и полномочий ориентирован на централизацию Российской Федерации, более жесткое подчинение ее субъектов федеральному центру, что, в современных постиндустриальных условиях не способствует развитию и упрочению федеративных отношений.

Конституция РФ осуществляет разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами по принципу трех сфер компетенции. Статья 71 определяет перечень предметов исключительного ведения Российской Федерации, статья 72 – перечень предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Статья 73 устанавливает, что вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ последние обладают всей полнотой государственной власти.

Конституция РФ (статья 72) определяет закрытый перечень предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, в рамках которого должно осуществляться разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. К предметам совместного ведения относятся: защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности;

вопросы владения, использования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации. В предметы совместного ведения также входят: общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; координация вопросов здравоохранения, защиты семьи, социальной защиты; осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями и ликвидация их последствий; защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей.

Российская Федерация и ее субъекты должны совместно обеспечивать соответствие конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ Конституции РФ и федеральным законам, а также совместно устанавливать общие принципы организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Конституция РФ (статья 76) устанавливает, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, которые не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта РФ по предметам совместного ведения действует федеральный закон. Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения субъекты РФ осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта РФ по предметам ведения субъекта действует акт субъекта РФ.

Экономическую основу деятельности органов государственной власти субъекта РФ составляют находящиеся в его собственности имущество,

средства бюджета и государственных внебюджетных фондов субъекта РФ, а также имущественные права. Однако следует отметить, что проблема разграничения конкретной собственности и имущественных прав между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления так и остается до конца четко и однозначно не урегулированной, что обуславливает множественные конфликты имущественных интересов.

Ключевой проблемой в осуществлении полномочий органов государственной власти субъектов РФ является финансовое обеспечение таких полномочий, прежде всего, за счет налоговых поступлений и распределения таких поступлений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ. Федеральный закон №184-ФЗ от 06.10.1999г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» с последующими изменениями и дополнениями устанавливает порядок формирования, контроля и исполнения бюджета субъекта РФ, включая расходование средств, получение доходов и иные механизмы наполнения бюджета. Закон определяет следующие ключевые принципы бюджетных отношений между федеральным центром и субъектами РФ. Перечень региональных налогов и сборов и полномочия органов государственной власти субъекта РФ по их установлению, изменению и отмене устанавливаются законодательством Российской Федерации о налогах и сборах (статья 26^{16}). Зачисление доходов от федеральных налогов и сборов в бюджет субъекта РФ осуществляется по единым для всех субъектов нормативам, установленным Бюджетным кодексом РФ, и (или) по налоговым ставкам, установленным законодательствам Российской Федерации о налогах и сборах (статья 26^{17}). Выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ осуществляется путем предоставления дотаций из образуемого в составе федерального бюджета Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ (статья 26^{18}).

Таким образом, регулирование доходов бюджета субъекта РФ от поступления налогов и сборов как региональных, так и федеральных, распределение таких доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ, а также их перераспределение посредством Федерального фонда финансовой поддержки между бюджетами различных субъектов РФ является прерогативой федерального центра. При этом, как показывает практика, федеральный центр под влиянием, прежде всего, политических, а не экономических факторов не всегда склонен соблюдать в должной мере экономические и социальные интересы субъектов РФ и баланс таких интересов по отношению к федеральному центру. Действующая федеральная власть предпочитает использовать механизмы межбюджетных отношений для усиления своего политического влияния и ограничения политической самостоятельности региональных властей, что на практике вступает в противоречие с конституционным принципом федерализма. При этом проводимая федеральным центром политика межбюджетных отношений ограничивает свободу межрегиональной конкуренции, которая является существенным фактором динамизации социально-экономического развития современного федеративного государства.

Система органов государственной власти Российской Федерации имеет два уровня – федеральный и региональный, каждый из которых легитимен, конституционен, независим и имеет свою структуру, свои полномочия и обязанности. Стратегические цели у всех органов государственной власти, как федерального, так и регионального уровня, в принципе должны быть едины, однако между ними могут возникать разногласия, обусловленные спецификой тех или иных органов, расхождениями в оценках политических и социально-экономических проблем и процессов, разными подходами к решению одних и тех же задач. Такие разногласия могут приводить к разнонаправленным действиям и принятию противоречивых управленческих решений. Поэтому для обеспечения единства системы государственной власти необходимы механизмы и процедуры взаимного согласования

интересов различных органов государственной власти и отказ от действий и решений, ущемляющих компетенцию других органов [*6*, с.172-173.].

Проблема обеспечения единства системы российской государственной власти и, прежде всего, в аспекте взаимоотношений и взаимодействий федеральной и региональных властей остается до настоящего времени ключевой проблемой развития и упрочения Российской Федерации. В качестве основных причин, препятствующих эффективному решению этой проблемы, выделяются следующие: [*3*, С.393]

– отсутствие четко очерченного круга прав и обязанностей органов власти на всех уровнях;
– перегруженность федерального центра различными управленческими функциями;
– громоздкий управленческий аппарат на всех уровнях власти;
– вмешательство федерального центра в компетенцию органов государственной власти субъектов федерации;
– несоблюдение органами государственной власти субъектов федерации положений Конституции РФ и норм федерального законодательства.

Представляется, что решение данной проблемы может быть достигнуто путем оптимальной децентрализации системы государственной власти на основе действенной, а не декларируемой реализации конституционных принципов разделения властей и федерализма. В современных условиях постиндустриального развития децентрализация представляет собой именно ту форму политического и государственного управления, которая в наибольшей мере адекватна сетевой логике трансформации социальной структуры общества и экономических порядков [*1*, с.36].

Однако правящий сегодня в России политический режим избрал иной путь, а именно путь построения вертикально иерархической и жестко централизованной системы государственной власти, укрепления так называемой «вертикали власти». Для реализации этого проекта в аспекте взаимоотношений и взаимодействий федеральной и региональных властей

были приняты соответствующие политические решения и осуществлены следующие действия.

В мае 2000 года Указом Президента РФ №849 от 13.05.2000г. был введен институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Этот институт был предназначен для осуществления административного регулирования и контроля политической и социально-экономической ситуации в субъектах РФ, управленческой и финансовой деятельности региональных органов власти, выполнения этими органами решений Президента РФ, Правительства РФ и других федеральных органов государственной власти. На политико-территориальное деление страны, установленное Конституцией РФ, была в указном порядке наложена административная сеть из семи федеральных округов, в основном совпадающих с военными округами. В центре каждого федерального округа был размещен аппарат полномочного представителя, являющийся подразделением Администрации Президента РФ. Такое административно-территориальное новообразование как показывает политическая практика в большей степени ориентировано на унитаризацию государственного устройства, чем на практическую реализацию конституционного принципа федерализма.

В августе 2000 года Федеральным законом №113-ФЗ от 05.08.2000г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» был установлен новый порядок формирования этой палаты российского парламента, предназначенной для представления интересов субъектов РФ. В соответствии с данным законом один член Совета Федерации от каждого субъекта РФ стал назначаться его высшим должностным лицом, а второй - избираться его законодательным органом. Высшие должностные лица и председатели законодательных органов субъектов РФ утратили статус члена Совета Федерации, которым они ранее обладали по должности, и были лишены возможности влияния в таком статусе на принятие государственных решений на федеральном уровне. В

качестве очевидно неадекватной компенсации за утраченное влияние высшим должностным лицам субъектов РФ было предложено участие в Государственном Совете РФ, учрежденном в сентябре того же года Указом Президента РФ №1602 от 01.09.2000г. Государственный Совет РФ, деятельностью которого руководит Президент РФ, является «совещательным органам, содействующим главе государства в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти».

При этом новый порядок формирования Совета Федерации на практике привел к тому, что по своему составу эта палата российского парламента в существенной мере перестала соответствовать задаче представления и учета интересов субъектов РФ. Действительно, по данным на июль 2005 года из 176 членов Совета Федерации 87 (49,5%) не имели очевидной связи с субъектами РФ, интересы которых они должны представлять [*7*, с.225-241]. Подобными «варягами», как правило, являются отставные чиновники как федерального, так и регионального уровня и представители различных политико-экономических групп, которым по сути все равно какой субъект федерации представлять. По тем же данным, среди членов Совета Федерации было 26 представителей нефтяных и газовых компаний, крупнейших банков и холдингов и еще 39 представителей других компаний, обладающих значительными финансовыми и материальными ресурсами. Таким образом, можно предположить, что 65 из 176 членов верхней палаты российского парламента (37%) получили свой статус, прежде всего, за счет обладания такими ресурсами.

В декабре 2004 года в федеральные законы, определяющие порядок формирования и общие принципы организации органов государственной власти субъектов РФ, были внесены изменения, отменившие принцип избрания высшего должностного лица субъекта РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Вместо этого был введен сомнительный в юридическом смысле порядок наделения законодательным органом субъекта РФ лица, представленного Президентом

РФ, полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ. Именно на этот факт указывает в своем особом мнении судья Конституционного Суда РФ А.Кононова: «Следует признать, однако, экспертное мнение, что конструкция «наделения полномочиями» юридически непонятна и некорректна. Очевидно, что данное лицо не может «наделяться» полномочиями главы исполнительной власти, поскольку наделяющие его органы ими не обладают» [*8*]. Можно предположить, что по мысли авторов такого законодательного нововведения принцип наделения полномочиями не так явно противоречит букве и духу Конституции РФ, как принцип назначения Президентом РФ, назначения или избрания региональным парламентом высшего должностного лица субъекта РФ.

О том, какую опасность такой порядок представляет для конституционного принципа народовластия, однозначно определено в особом мнении судьи Конституционного Суда РФ В.Ярославцева: «Однако внешне «демократичная» декоративность нового порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации не может скрыть основной цели преобразований - отторжение народа от свободных выборов указанного должностного лица, что прямо противоречит принципу народовластия, так как в закрепленной в данном Федеральном законе «схеме» наделения полномочиями должностных лиц народ как самостоятельный субъект конституционных правоотношений отсутствует».

Принципиально значимым в аспекте государственного устройства Российской Федерации является тот факт, что, как показывает политическая практика, фактически имеет место непосредственное назначение высших должностных лиц субъектов РФ Президентом РФ, лишь декорированное формальной процедурой одобрения, как правило, подавляющим большинством депутатов регионального парламента. При этом подбор кандидатов осуществляется администрацией Президента РФ в интересах тех или иных политико-экономических группировок федерального и регионального уровня, не исключая и коррупционные отношения.

Такое законодательное нововведение ограничивает самостоятельность исполнительной власти субъектов РФ и представляет собой несоответствующее принципу федерализма вмешательство федеральной власти в формирование и деятельность власти субъектов РФ. Даже в тех немногочисленных федеративных государствах, в которых высшие руководители регионов назначаются или избираются региональными законодательными органами, федеральная власть ни каким образом не участвует в этом процессе, что по стандартам современной демократии считается принципиальным для практической реализации и действенного соблюдения принципа федерализма.

Необходимо обратить внимание и на то, что после отмены прямых выборов высших должностных лиц субъектов РФ граждане лишились возможности не только прямого, но и делегированного участия в формировании половины состава Совета Федерации. А именно той его части, которая состоит из членов Совета Федерации, назначаемых фактически в качестве их личных представителей высшими должностными лицами субъектов РФ, которые в свою очередь назначаются Президентом РФ.

Отмена выборов высших должностных лиц субъектов РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права и их замена процедурой наделения полномочиями очевидно ограничивает активное и пассивное избирательное право граждан, их конституционное право осуществлять власть через органы государственной власти в соответствии с принципом народовластия, противоречит конституционному принципу федерализма, являясь в этом смысле шагом в направлении унитаризации государственного устройства России.

Выстраивание вертикально иерархической и жестко централизованной системы государственной власти приводит к повышению по нисходящей степени безответственности и уровня некомпетентности должностных лиц и органов государственной власти, так как за все отвечают и все решают вышестоящие руководители. Такая «вертикаль власти» становится предельно

хрупкой и не способной оперативно и эффективно реагировать на любые внутренние или внешние экономические, социальные и политические возмущения, природные и техногенные катаклизмы [*1*, с.267]. Наглядными примерами могут служить трагические события, связанные с захватом террористами заложников в октябре 2002 года в Театральном центре на Дубровке в Москве и в сентябре 2004 года в школе №1 в Беслане, межэтнический конфликт в сентябре 2006 года в Кондопоге, провал грунта в результате затопления соляных шахт в октябре 2006 года в Березниках, резкий всплеск инфляции, обусловленный негативными тенденциями на мировых экономических рынках, в конце 2007 года и другие.

С сожалением можно констатировать, что, несмотря на публичные декларации о приверженности конституционным принципам народовластия, разделения властей, федерализма и другим принципам, определяющим конституционные основы государственного строя, правящий сегодня в России политический режим в своей реальной политической практике отказался от четкого и однозначного следования Конституции РФ. Проект укрепления «вертикали власти» находится в существенном противоречии с идеями и принципами построения системы государственной власти, заложенными в Конституции РФ и основанными на ключевом для современного постиндустриального государстве принципе децентрализации государственной власти, ее функционального и компетенционного разделения как по горизонтали, так и по вертикали. Поэтому реализация такого проекта закономерно и неизбежно вступает в противоречие с положениями и духом Конституции РФ, требует выхода за конституционные рамки, отказа от безусловного соблюдения принципа конституционализма, что и происходит в российских политических реалиях.

В заключении необходимо отметить, что унитарный синдром правящего политического режима чреват для России угрозой не столько ее превращения в унитарное государство, сколько серьезными социальными и политическими потрясениями, которые могут внести в политическую

повестку дня вопрос о перспективах и возможностях дальнейшего существования России как единого, территориально целостного государства.

Литература

1. *Нисневич Ю.А.* Аудит политической системы посткоммунистической России. М.: Материк, 2007.
2. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. *В.В.Лазарев*. М.: Спарк, 2001.
3. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. М.: Новая Правовая Культура, 2004.
4. *Михайлова Н.В.* Конституционно-правовые особенности федеративного устройства России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия Политология, 2004, № 1 (5). С. 15-23
5. *Барахова А.* Москва и Казань узаконят особые отношения // Коммерсантъ №209(3540) от 09.11.2006.
6. *Медведев Н.П.* Политическая регионалистика. М.: Альфа-М, 2005.
7. Не место для дискуссий. Аналитический доклад: «Демократический аудит деятельности Государственной Думы и Совета Федерации с января 2004 по июль 2005 гг.». М.: Институт «Общественная экспертиза», 2005.
8. Постановление Конституционного Суда РФ №13-П от 21.12.2005 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан». Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ В.Г. Ярославцева. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А.Л. Кононова.