



На протяжении большей части своей истории Россия развивалась в значительной степени цивилизационно, географически, социокультурно и политически как обособленная территория, на которой формировались своеобразные по содержанию и композиции устойчивые механизмы воспроизводства экономических, культурных и политических процессов. Взаимосвязь общего и особенного в этих процессах породила специфику России как обособленного цивилизационного ареала со свойственной ему политической историей. В целом пореформенная Россия представляла собой страну, упорно устремляющуюся в будущее, но постоянно оглядывавшуюся в прошлое, при этом достаточно «легко» перешагивавшую через настоящее. Как заметил Д.И. Менделеев: «Россия не труп, а только спящий великан, пора пробуждения которого не наступила»<sup>6</sup>. Пробуждение России этого времени шло через столкновение прошлого с настоящим и будущим.

УДК 342.24:330.837

## МОДЕЛЬ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ 1990-Х ГОДОВ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Д.С. Кокорхоева

Ингушский государственный университет  
E-mail: dugurhan@mail.ru

В статье исследуется политическая институционализация федерализма в России 1990-х годов. Проведен анализ формирования модели федерализма. Особое внимание уделяется альтернативным тенденциям развития федерализма.

**Ключевые слова:** федерализм, модель, институциональный аспект, Россия 1990-х годов.

### The Model of Federalism in Russia in the 1990-s: Institutional Aspect

D.S. Kokorhoeva

In article the Political Institutionalisation of Federalism in Russia (1990-s) is investigated. The analysis of Federalism's Model Formation is Realized. The Special Attention is Given to Alternative Tendencies of Federalism's Development.

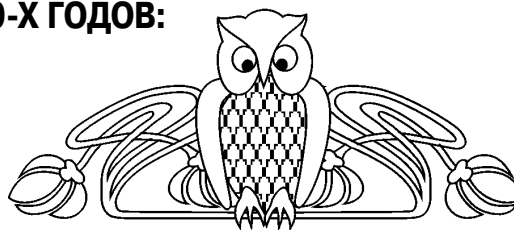
**Key words:** federalism, model, institutional aspect, Russia of the 1990-s.

### Чем актуальна история парада суверенитетов

Актуальность темы исследования состоит в том, что Россия испытывает потребность в эффективной модели центр-региональных отношений. Распад СССР ускорил пересмотр основ политической системы России. Предстояло в условиях сепаратизма и неопределенной политической идентичности создать жизнеспособную

### Примечания

- <sup>1</sup> Медушевский А.Н. Демократия и авторитаризм: Российский конституционализм в сравнительной перспективе. М., 1998. С. 281.
- <sup>2</sup> См.: Карамзин Н.М. История государства Российского: в 12 т. Т. 1. М., 1989. С. 66–67; Милов Л.В. Природно-климатический фактор и особенности российского исторического процесса // Вопросы истории. 1992. № 4–5. С. 47.
- <sup>3</sup> Пантин В.И., Лапкин В.В. Волны политической модернизации в истории России. К обсуждению гипотезы // Полис. 1998. № 2. С. 42.
- <sup>4</sup> Зайончковский П.А. Отмена крепостного права в России. М., 1968.
- <sup>5</sup> См.: Консерватизм как течение общественной мысли и фактор общественного развития // Полис. 1995. № 4. С. 43, 48.
- <sup>6</sup> Менделеев Д.И. Дополнения к познанию России. СПб., 1907. С. 23.



систему институтов федерализма. Анализ модели федерализма, сложившейся в 1990-х гг., полезен для определения путей реформ российской политической системы, выявления противоречий и конфликтов ее институционального строения.

Цель статьи – дать оценку модели федерализма в России 1990-х гг. в политико-институциональном аспекте. Политологический подход предполагает выявление альтернативных тенденций развития федерации, обусловленных интересами акторов политики.

Период зарождения постсоветского федерализма занял 1992–1993 гг. и завершился принятием на референдуме 12 декабря 1993 г. Конституции РФ. Участники обсуждения реформ высказали противоречивые предложения о будущем федерализма:

- сохранить советскую систему, расширить права национальных автономий (проект КПРФ);
- ввести договорную симметричную федерацию (проект С.М. Шахрая);
- принять унитарный строй с экстерриториальной автономией народов (А.Б. Зубов, А.М. Салмин, В.В. Жириновский);
- создать договорную асимметричную федерацию, преемственную прежнему составу субъектов федерации (возобладавший проект Б.Н. Ельцина)<sup>1</sup>.



Еще до распада СССР (в ноябре 1991 г.) V съезд народных депутатов России начал обсуждение проекта Конституции страны. Проект предполагал создание «национально-государственных образований» (19–20 республик) и «региональных образований» (20 земель на основе укрупнения 66 краев, областей, автономных округов). Процесс создания земель рассчитывался на переходный период – 3 года. В верхней палате парламента создавался бы паритет двух типов субъектов федерации.

Данный проект не устраивал республики, отвергавшие равенство своего статуса с областями и краями<sup>2</sup>, поэтому потребовался компромисс центра и регионов. 20 января 1992 г. Президиум Верховного Совета РФ принял постановление о разграничении полномочий между центральным и региональным уровнями власти. 20 республик получили право принять свои конституции и создать систему законодательных органов. 55 краев и областей, 1 автономная область и 10 автономных округов оставались не субъектами федерации, а территориальными образованиями, характерными для унитарных систем. В ответ края и области попытались повысить статус путем провозглашения республик (Уральской, Донской, Вологодской и т.д.)<sup>3</sup>.

В Чечне сепаратистский режим, захвативший власть 6 сентября 1991 г., провел незаконные выборы президента республики 27 октября 1991 г. Конституция Чечни (1992 г.) провозглашала суверенное и независимое государство в произвольных границах. Начался геноцид, организованный режимом Д.М. Дудаева. В Чечне окреп опаснейший очаг сепаратизма, угрожавший территориальной целостности и суверенитету России.

Компромисс между центром и регионами был достигнут в форме заключения Федеративного договора от 31 марта 1992 г., вошедшего в состав Конституции РФ. Договор подписали 87 субъектов РФ, кроме сепаратистской Чечни и Татарстана (настаивавшего на конфедеративной связи). Строго говоря, Федеративный договор представлял собой 3 группы договоров о разграничении предметов ведения и полномочий.

Федеральные органы власти подписывали отдельные договоры с органами власти: 1) «суверенных республик в составе РФ»; 2) краев, областей и городов Москвы и Санкт-Петербурга; 3) автономной области и автономных округов<sup>4</sup>. Тем самым были закреплены три типа субъектов федеративных отношений: национально-государственный, административно-территориальный и национально-территориальный. Следовательно, Федеративный договор узаконил асимметричное строение РФ в следующих нормах<sup>5</sup>.

1. Договор закрепил суверенитет республик в формулировке: «республики (государства) в составе Российской Федерации обладают всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на своей тер-

ритории, кроме тех полномочий, которые переданы (отнесены) в ведение федеральных органов государственной власти РФ в соответствии с настоящим договором». Это была серьезная уступка конфедерализму.

2. Россия признана создаваемой путем реализации права народов на самоопределение, что усиливало этнические факторы государственного строительства.

3. Только народы, «титulyные» для своих республик, объявлялись собственниками земель, недр и других природных ресурсов.

4. Лишь республики получали право иметь конституцию, принимать законы и самостоятельно устанавливать систему органов государственной власти.

Итак, Федеративный договор 1992 г. (ФД) стал временным и противоречивым компромиссом. Сторонники договорных начал и децентрализации добились конституционного закрепления статуса суверенных государств в составе РФ. В свою очередь, центральные власти настояли на подписании договора о разграничении полномочий и предметов ведения, а не учредительного конституционного акта о создании РФ. Характерно, что ФД не содержал даже термина «субъекты Федерации». Оставался неясным статус Чечни и Татарстана, игнорировавших заключение ФД. Противоречивое сочетание конфедеративных, федеративных и унитарных признаков с 1992 г. становится обычным для российского государственного строительства<sup>6</sup>. Факт подписания договора с областями, краями и городами означал признание их нового статуса субъектов Федерации. ФД сделал шаг от национально-территориальной к смешанной федерации.

ФД оставил неопределенными важные вопросы:

- соотношение статусов разных типов субъектов Федерации;
- механизм взаимодействия уровней власти в области совместного ведения;
- сущность и основополагающие принципы строения РФ.

Федеративный договор 1992 г. замедлил и смягчил волну сепаратизма, но не мог переломить общий вектор децентрализации. Конфедеративная тенденция ярче всего проявилась в Татарстане. 21 марта 1992 г. республика провела референдум о признании статуса «суверенного государства, субъекта международного права, строящего свои отношения с РФ и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров». Данный статус Татарстана одобрили 50,2% включенных в списки избирателей (61,4% из числа явившихся на участки)<sup>7</sup>. В ряде соглашений с РФ Татарстан закрепил за собой привилегированный режим налоговой и таможенной политики, фиксированные квоты на транспортировку нефти через нефтепроводы РФ. Принятая 6 ноября 1992 г. Конституция Татарстана определяла в



ст. 61 республику как «суверенное государство, субъект международного права, ассоциированное с Российской Федерацией–Россией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения»<sup>8</sup>.

В 1990–1993 гг. многие субъекты Федерации вслед за Татарстаном оформляли ассиметричный тип отношений с РФ. Конституции Башкортостана, Тывы, Саха-Якутии, Ингушетии, Дагестана, Северной Осетии определяли статус этих регионов как суверенных государств в составе РФ<sup>9</sup>. Конституции Тывы, Карелии, Бурятии и Дагестана допускали изменение государственно-правового статуса лишь на основе референдума в самих республиках. Ряд республик и автономных округов, областей предоставил верховенство своим конституциям (уставам) над Конституцией РФ. Такие основные законы приняли Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Башкортостан, Татарстан, Тыва, Кабардино-Балкария, Ханты-Мансийский АО, Иркутская область.

Кризис федерализма достиг высшей точки с осени 1992 по лето 1993 г. под влиянием борьбы за власть между Президентом и Верховным Советом РФ. Федеральные органы власти заняли непоследовательную и противоречивую позицию в отношении Уральской, Вологодской и других самопровозглашенных республик. Президент РФ сначала поощрял их повышение статуса как шаг к симметричной федерации, а после разгона Верховного Совета РФ решил отвергнуть чрезмерные амбиции регионов<sup>10</sup>.

Экономический кризис подталкивал регионы к обособлению. Сумма субвенций, направленных из федерального бюджета в субъекты РФ, составила в 1993 г. 296 млрд руб. На покрытие расходов, превысивших доходы, тогда же истрачено 1302,6 млрд руб. Лишь 13 из 89 регионов не являлись дотационными<sup>11</sup>. За 1992–1993 гг. 30 субъектов РФ отказались вносить свою долю в российский бюджет и потребовали особого налогового режима либо новых субсидий. В итоге доля федеральных расходов в общегосударственных снизилась вдвое: с 65% до 35% за 1992–1994 гг.<sup>12</sup>. По подсчетам О. Дмитриевой, лишь 10% федеральных субсидий регионам направлялось в депрессивные территории. Львиная доля доставалась тем, кто и без субсидий богаче соседей<sup>13</sup>.

### **Факторы развития федеративных отношений в России**

1. Экономический. Асимметрия уровней развития регионов и одновременно – их высокая зависимость от федерального бюджета и централизованной инфраструктуры (банков, бирж, транспортных и информационных сетей). Создание крупными корпорациями своих межрегиональных опорных анклавов, что чревато дроблением страны. Например, доля федеральной

финансовой помощи в доходах республик составляет: в Ингушетии и Тыве – до 90%, в Дагестане – 80%. Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии – более 70%<sup>14</sup>. С одной стороны, дотационность ослабляет сепаратизм, с другой – не создает стимулы саморазвития.

2. Социальный. Диспропорции уровня жизни, качественное различие типов стратификации (от патриархально-корпоративных сообществ Северного Кавказа и Крайнего Севера до постиндустриальных мегаполисов). Контрасты демографической и миграционной ситуации, их политизация (например, повышение этнокультурной однородности в республиках Северного Кавказа за счет выезда славянского населения).

3. Этнический. Политизация этничности в условиях краха СССР создала притязания на монопольную власть в своем субъекте РФ либо утопический лозунг «сколько народов – столько автономий», равно разрушительные русофобию и имперский унитаризм. Увы, оставшееся от СССР территориальное устройство усиливает потенциал конфликтности. По переписи 1989 г. «титульные» этносы составляли 37,8% жителей автономных образований РСФСР, а русские – 45,7%. Из 32 «национальных» субъектов РСФСР «титульные» этносы составляли более 50% жителей лишь в 8 (Чечня, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Дагестан, Северная Осетия, Тыва, Чувашия, Агинский Бурятский АО)<sup>15</sup>. Практика совмещения национальной политики с федерализмом породила этнократию.

4. Международный. Глобализация усиливает «слоистость» российского пространства, поощряет участие регионов в международных отношениях, интернационализирует внутренние проблемы.

5. Политическая культура. Российское пространство крайне разнородно: сосуществуют ареалы гражданской (партиципаторной), патерналистской и патриархальной культур. Принципы федерализма еще не осознаются в массовом сознании как позитивная и общепринятая ценность; вернее, общество расколото в отношении к федерализму<sup>16</sup>.

6. Правовые и политические институты сочетают в себе элементы унитарного, федеративного и конфедеративного строя. Повседневные практики взаимодействия политических акторов характеризуются патрон-клиентарными и клановыми отношениями. Институциональный строй РФ унаследован от советского государства и не реформирован до сих пор коренным образом по мотивам сохранения политической стабильности.

Итак, Россия была вынуждена определить основы политико-территориального строя в условиях сепаратизма и дефицита легитимности. Можно предположить, что неготовность региональных элит нести ответственность за свои убыточные и нестабильные территории, а также авторитарная политическая культура страны позволили пройти этап зарождения федерализма эволюционным



путем, не дать распространиться очагам насильственных сепаратистских конфликтов за пределы Северо-Восточного Кавказа.

Ожесточенная борьба за высшую государственную власть завершилась 21 сентября – 4 октября 1993 г. роспуском Верховного Совета РФ и введением президентского правления<sup>17</sup>. Всенародный референдум 12 декабря 1993 г. дал 58,4% голосов за принятие президентского проекта Конституции РФ. Вместе с тем следует отметить низкую легитимность принятого Основного закона во многих субъектах Федерации. В 22 регионах из 89 референдум был признан несостоявшимся ввиду низкой явки граждан, 17 регионов проголосовали против проекта<sup>18</sup>.

Конституция РФ 1993 г. не предусматривает права на выход из состава Федерации её субъектов<sup>19</sup>, что соответствует существующей мировой практике. Нормы конституций республик РФ, предполагавшие право сепарации, отменены на основании решений Конституционного суда РФ в 2000–2003 годы.

Центр-региональная конкуренция после принятия Конституции РФ нашла выражение в «договорном процессе». Российская Федерация заключала договоры о разграничении предметов ведения и полномочий с субъектами РФ. Эта вынужденная мера отчасти восполнила дефицит легитимности Конституции страны, смягчила противоречия между Федеративным договором и Конституцией. Она отразила политическую и экономическую слабость центра, но одновременно стала попыткой расколоть единый «фронт» республик путем ранжирования объема уступок.

Первый договор РФ подписала с Татарстаном 15 февраля 1994 г. Ряд его положений носит конфедеративный характер. Это республиканское гражданство наряду с общероссийским, участие Татарстана в международных отношениях путем межгосударственных соглашений, установление системы государственных органов РТ, самостоятельная внешнеэкономическая деятельность, использование налогов, пошлин и прибыли от объектов собственности республики<sup>20</sup>.

По данным Н.П. Медведева и А.П. Овчинникова, с 1994 по 1999 г. заключено 50 договоров и 260 соглашений, что неизбежно усилило межрегиональное неравенство<sup>21</sup>. Рассмотрение очередности заключения договоров и сравнение их условий показывает, что раньше других подписывались договоры РФ с республиками (в первую очередь – с «проблемными»). Среди административно-территориальных субъектов первенство отдавалось Свердловской области и пограничным регионам. Объем делегированных субъектам РФ полномочий различен. Договор с Татарстаном перечисляет 17 предметов совместного ведения, с Северной Осетией – 14, с Башкортостаном, Якутией, Удмуртией и Калининградской областью – по 11, с Кабардино-Балкарией и Свердловской областью – по 8, с Бурятией – лишь 3. Чаще всего перечень

предметов ведения расширителен в сравнении с Конституцией РФ<sup>22</sup>.

Сторонники договорной практики – С.М. Шахрай, Р.С. Хакимов, Р.В. Енгибарян, Э.В. Тадевосян и др. – считают, что договоры между РФ и регионами полезны, так как они обеспечили единство страны в условиях «правового вакуума» и базируются на Федеративном договоре 1992 г.<sup>23</sup> Президент Татарстана М. Шаймиев шел дальше и предлагал концепцию разграничения полномочий, основанную на договорах (речь на президиуме Госсовета РФ в феврале 2001 г.)<sup>24</sup>.

Противоположную позицию занимают С.С. Митрохин, И.А. Умнова, В.Н. Лысенко, Н.П. Медведев и многие другие исследователи<sup>25</sup>. Договор между государствами или государственными образованиями в мировой практике, как подчеркивает Н.П. Медведев, служит лишь учредительным документом для федерирования. Применение договорных отношений внутри сложившегося государства – исключительный и частный случай. Под влиянием советской традиции этничности, а также неравноправия субъектов РФ договорная практика часто выходила за рамки Конституции РФ, служила рычагом конфедерализации страны<sup>26</sup>. В.Н. Лысенко отмечает, что разграничение предметов ведения не имело серьезной научной основы, не опиралось на отечественный и зарубежный опыт. Это был «политический торг». В обстановке цейтнота и слабости центра все полномочия, которые становились спорными либо те, которые ни одна из сторон не хотела отдавать другой, «сбрасывались» в общую корзину, называемую «совместными предметами ведения». В итоге таких предметов оказалось 40, а в конституциях и уставах субъектов РФ вдобавок указано свыше 50 предметов исключительного ведения регионов<sup>27</sup>. Предметы ведения были определены расплывчато, что позволило подменять Конституцию РФ и федеральные законы «договорным» правом.

Двусторонние соглашения были необходимы как первый шаг реинтеграции в российскую политическую систему нескольких регионов, претендовавших в начале 1990-х гг. на конфедеративный статус. Эти договоры оправданы в той мере, в какой они не посягали на сферу исключительных полномочий федерации. На деле договорной процесс, охвативший 50 регионов, создал малоуправляемый комплекс актов, усиливший асимметрию статусов регионов. Например, Башкортостан по договору признавался суверенным государством в составе РФ. Договор с Кабардино-Балкарией перенес некоторые предметы совместного ведения (установление системы органов власти, обеспечение законности, налоги и сборы и проч.) в исключительное ведение республики. В договорном процессе крайне слабо участвовала законодательная ветвь власти и федерального, и регионального уровня<sup>28</sup>.



Децентрализация усилилась во время второго срока полномочий Президента РФ Б.Н. Ельцина (1996–1999 гг.), когда центральная власть признала формирование Совета Федерации *ex officio*, расширила практику договоров РФ с субъектами Федерации и даже признала неподконтрольность Чечни (1997 г.). С.Д. Валентей даже считал, что в России укреплялась модель конфедерации. Среди её черт: превалирование региональных (подчас также этнических) интересов над общегосударственными; ограничения рядом субъектов РФ свободы передвижения товаров и ресурсов производства; укрепление кланового и этнического принципов формирования органов власти в ряде регионов<sup>29</sup>. Сходный вывод делал тогдашний Председатель Совета Федерации РФ Е.С. Строев: в России не подлинное федеративное государство, а «пародия на него». Федеративное государство подменено договорным, где «одному субъекту России даётся столько полномочий, сколько он проглотит, а другим – фактически ничего. В итоге получили очень рыхлое государственное устройство»<sup>30</sup>.

Опасность договорного пути усугубилась во время экономического кризиса 1998–1999 гг. Тогда президент Саха-Якутии М. Николаев принял указ об изменении порядка перечисления добываемого золота в Госхран РФ, действовавший несколько месяцев. Президент Калмыкии К. Илюмжинов заявил о возможности ввести ассоциированную связь своей республики с РФ и перестать платить федеральные налоги. Совет Федерации РФ неоднократно превращался в лоббиста солидарных интересов регионов<sup>31</sup>. В ответ на просьбу парламента Югославии присоединиться к российско-белорусскому союзу (апрель 1999 г.) президенты Татарстана и Башкортостана потребовали для своих республик статуса, равноценного белорусскому. Тенденция «полураспада» федеративной модели осознавалась и зарубежными аналитиками. Так, американские политологи С. Нанн и А. Сталберг писали во влиятельном журнале «Foreign Affairs» в начале 2000 г.: «Российский федеральный центр теряет возможность формулировать и осуществлять надежную политику... Вашингтону не следует отныне думать о едином, контролируемом из центра российском правительстве... Скорее, стратегические расчеты Вашингтона должны учитывать всех независимых игроков в России»<sup>32</sup>.

В 1998–1999 гг. Россия подошла к точке выбора пути развития между конфедерализмом и жизнеспособной федерацией, включающей этнократию и сепаратизм регионов.

Первые импульсы усиления роли центральной власти в федеративных отношениях проявились еще в 1997–1998 гг. «Укрепление вертикали власти» не возникло в 2000 г. само по себе, а имело предпосылки.

Весной 1997 г. комиссия Госдумы РФ создала законопроект «О принципах и порядке разграни-

чения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ». Этот акт впервые утвердил верховенство Конституции РФ и федеральных законов над двусторонними договорами. Соглашения, заключенные центром с регионами в нарушение Конституции РФ и данного закона, должны были приводиться в соответствие с новыми актами<sup>33</sup>. Однако Совет Федерации и Президент РФ заблокировали упомянутый закон. Он был подписан президентом лишь 24 июня 1999 г., т.е. пять лет спустя начала разработки. Данный закон закрепил принцип конституционности, по которому предметы ведения РФ и предметы совместного ведения не могут перераспределяться иными нормативными правовыми актами<sup>34</sup>.

Идеи укрепления вертикали исполнительной власти выдвигались позже в период коалиционного правительства (осень 1998 – весна 1999 г.). На Всероссийском совещании по вопросам развития федеративных отношений 26 января 1999 г.<sup>35</sup> Председатель Правительства РФ Е.М. Примаков предложил меры оздоровления Федерации: 1) внутриведомственную интеграцию и невозможность создания межрегиональных границ и претензий; 2) равенство субъектов РФ при создании наилучших условий для самобытности всех народов; 3) «реальную» вертикаль исполнительной власти; 4) ужесточение правовой экспертизы договоров между центром и регионами; 5) оптимизацию управления собственностью; 6) пересмотр трансфертов федерального бюджета регионам и обеспечение их «прозрачности»; 7) развитие горизонтальных связей и в будущем укрупнение субъектов РФ на основе межрегиональных ассоциаций. Однако предложения Примакова не нашли поддержки большинства регионов.

6 октября 1999 г. Президент РФ подписал Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти РФ»<sup>36</sup>. Для укрепления единства федеративного государства важны такие новшества этого закона, как:

- закрепление принципов разделения властей, «сдержек и противовесов» в системе региональной власти;
- повышение самостоятельности и контрольных функций региональных legislатур;
- запрет избираться на пост высшего должностного лица субъекта РФ свыше 2 сроков полномочий;
- выработка действенных процедур права Президента РФ приостанавливать действие актов региональной исполнительной власти;
- наделение Президента РФ правом давать представление legislатуре региона о приведении конституции (устава) субъекта РФ в соответствие с Конституцией страны;
- воссоздание единства структуры органов власти федерального и регионального уровней.



Закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ”» ставил целью создание механизма федерального вмешательства. Закон ввел следующие новации:

- право Президента РФ распускать региональные законодательные органы и отрешать от должности глав субъектов РФ за неисполнение решений суда в случае, если оно повлекло за собой препятствия деятельности органов власти, нарушения прав человека или интересов юридических лиц;

- право Президента РФ по мотивированному представлению Генерального прокурора временно (до решения суда) отстранять от должности глав регионов в случае предъявления им обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления.

Подчеркнем, что данные права Президента не являются произвольными. Они определены в ч. 2 ст. 85 Конституции РФ. Президент полномочен приостанавливать действие актов органов исполнительной власти (включая глав субъектов РФ, избранных населением) в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и международным обязательствам России<sup>37</sup>. Конституционный суд РФ подтвердил в постановлении от 27 января 1999 г. право Президента страны издавать указы об организации и деятельности органов государственной власти на всей территории России, в том числе указы об изменениях в системе этих органов. После того как законопроект по данной проблеме вступил в юридическую силу, парламент России получил право принять закон о роспуске региональной легислатуры.

Преобразования федерализма приобрели системный и последовательный характер только после избрания Президентом РФ В.В. Путина. Мотивы реформ аргументированы в Послании Президента Федеральному Собранию 2000 г.: федеративные отношения в России не достроены, «у нас еще нет полноценного федеративного государства..., создано децентрализованное государство»<sup>38</sup>. Цели преобразований обозначены в телеобращении к гражданам России 19 мая 2000 г. Это укрепление единого государства, обеспечение «диктатуры закона», усиление власти, восстановление в стране «работающей властной вертикали»<sup>39</sup>.

Основные приоритеты реформы федерализма 2000-х гг. можно выделить таким образом:

- 1) обеспечение полного и прямого действия Конституции РФ на всей территории страны в равной мере;

- 2) приведение конституций (уставов) регионов и прочих нормативных актов субъектов РФ в соответствие Конституции РФ;

- 3) создание единой «вертикали» государственной власти в России;

- 4) ликвидация очагов сепаратизма;

- 5) пересмотр разграничения полномочий и предметов ведения между РФ и регионами в духе централизации власти.

Итак, модель федерализма, сформированная в России 1990-х гг., обеспечила тактические задачи выживания государства после распада СССР, но оставалась крайне противоречивой и подверженной обособлению регионов. Политические параметры институционализации федерализма в 1990-х гг. таковы:

- несоответствие административно-территориального строения РФ новым условиям, опасность неустойчивости при преобразованиях;

- несоординированность действий федеральной власти и региональных элит;

- зависимость центр-региональных отношений от личных факторов;

- принятие политических решений вследствие «торга» между центральными и региональными властями;

- смешение понятий «нация» и «народ», что повлекло признание за этническими группами статуса юридических лиц;

- бытующее понимание республик РФ как «национальных» субъектов Федерации;

- проблема присвоения региональными элитами федеральных и муниципальных ресурсов власти;

- наличие условий, воспроизводящих региональные конфликты в неправовых формах.

Среди правовых аргументов критики сложившейся модели основными можно считать:

- несоблюдение конституционного принципа государственного суверенитета РФ в законотворчестве, признание государственного суверенитета республик-субъектов РФ;

- присвоение предметов исключительного ведения РФ субъектами Федерации;

- договорное регулирование федеративных отношений;

- распространное ограничение прав и свобод человека региональным законодательством и политическими практиками;

- противоречия между федеральным и региональным законодательством, между Конституцией РФ и конституциями (уставами) регионов;

- асимметрия прав регионов по договорам о разграничении полномочий и предметов ведения, а также на деле.

Экономические доводы против модели 1990-х гг. таковы:

- она углубляет и без того чрезмерную асимметрию хозяйственного уровня развития регионов;

- территории стратегического значения и национально-территориальные образования паразитируют на государственных дотациях;

- центр не способен регулировать федеративные отношения с помощью межбюджетных потоков, некоторые регионы добились привилегий и даже безналогового статуса;



– участники центр-региональных отношений используют нерыночные методы взаимных расчетов и защиты интересов (бартер, внутривнутригосударственные барьеры на пути экономических связей).

Каковы же проблемы и противоречия модели федерализма 1990-х гг.?

1. Конституция РФ сохранила юридическое и фактическое неравенство статусов субъектов Федерации, в основе которого остается советский принцип этнотерриториальности.

2. Основным законом не сделал окончательный выбор между конституционным и договорным типом федерации. Договоры о разграничении полномочий и предметов ведения между РФ и её субъектами получили расширительное толкование вплоть до определения основ федерализма. Договоры с различными субъектами Федерации зачастую противоречили друг другу, углубляя асимметрию прав российских регионов.

3. Повышение объема полномочий краев, областей и других «негосударственных» образований до уровня республик проявилось в равном праве субъектов РФ издавать законы, согласовывать с Генеральным прокурором РФ назначение региональных прокуроров, в отсутствие в Конституции РФ институтов федерального вмешательства и принуждения.

4. Порядок формирования Совета Федерации РФ, действовавший в 1996–2000 гг., делал принятие общероссийских законов зависимым от глав представительной и исполнительной власти регионов, предоставлял этим лицам юридическую неприкосновенность. Это было чревато конфедерализацией России.

5. Предметы совместного ведения перечислены в Конституции РФ 1993 г. без конкретного закрепления ответственности федерального и регионального уровней власти, что приводит нередко к превышению полномочий органов власти, к безответственности госслужащих.

6. Неразвитость местного самоуправления в России вызывает исполнение его функций государственными структурами, «перегружает» региональный уровень власти.

7. Ряд республик РФ по этнополитическим причинам добился де-факто расширенных полномочий: неуплаты общегосударственных налогов и пошлин, монопольного использования прибыли от добывающей и перерабатывающей промышленности либо статуса оффшорных зон. Эта уступка конфедерализму противоречила Конституции 1993 г., но являлась весомым фактором укрепления региональных режимов (Татарстан, Башкортостан, Саха-Якутия, Калмыкия, Ингушетия и проч.).

8. Создание выборной системы региональной власти пошло децентрализованным путем, недостаточно регулировалось Конституцией РФ и федеральным законодательством. В итоге возник институциональный плюрализм систем региональных органов власти, вышедший за рамки общероссийского законодательства.

Таким образом, целесообразными стали реформы федерализма в 2000-х гг. Они предполагают переход от децентрализованной федерации к централизованной, от асимметричной к симметричной, от этнонациональной к смешанной, от договорной к конституционной. Модернизация политической системы потребует в будущем реформировать конституционные нормы, определяющие основы федеративного строя России.

#### Примечания

- 1 См.: *Варламова Н.В.* Конституционный процесс в России (1990–1993 гг.) М., 1998; Конституционное совещание: Стенограммы. Материалы. Документы: 29 апреля – 10 ноября 1993 г.: в 4 т.; под общ. ред. С.А. Филатова и др. М., 1995; *Румянцев О.Г.* Основы конституционного строя России. М., 1994.
- 2 См.: *Петров Н.В.* ...Плюс сплошная федерализация всей России // Независимая газета. 1991. 19 октября; *Глезер О.Б.* Несоветская, несоциалистическая, нефедерация // Московские новости. 1992. № 7. С. 20.
- 3 См.: *Солник С.* «Торг» между Москвой и субъектами Федерации о структуре нового российского государства: 1990–1995 гг. // Полис. 1995. № 6. С. 95–108.
- 4 См.: Федеративный договор: Документы. Комментарий / рук. редкол., предисл. Р.Г. Абдулатипова. М., 1992.
- 5 См.: *Титова Т.П.* Параметры описания политикотерриториальной системы РСФСР и постсоветского процесса федерализации России // Принципы и направления политических исследований. М., 2002. С. 303.
- 6 Там же. С. 304–305; *Доленко Д.В.* Политика и территория. Саранск, 2000. С. 111–112.
- 7 См.: *Митрохин С.С.* Предпосылки и основные этапы децентрализации государственной власти // Центр–регионы–местное самоуправление. М.; СПб., 2001. С. 61.
- 8 Цит. по: История отечественного государства и права: в 2 ч. М., 2001. Ч. II. С. 445.
- 9 См.: *Столяров М.В.* Россия в пути. Казань, 1998. С. 32–33.
- 10 См.: *Митрохин С.С.* Указ. соч. С. 64; *Орлов В.* Зорькин предостерегает федерацию от «самоубийства» // Московские новости. 1993. № 29. С. 8.
- 11 См.: *Вдовин А.И.* Федерализм как способ разрешения межнациональных противоречий и «русский вопрос» в России // Опыт европейского федерализма. М., 2001. С. 116.
- 12 См.: Сегодня. 1995. 7 июня; *Солник С.* Указ. соч. С. 101.
- 13 См.: *Дмитриева О.* Политические игры вокруг бюджета // Московские новости. 1993. № 28. С. 9.
- 14 См.: *Туровский Р.Ф.* Период полураспада // Политбюро. М., 2003. № 11. 17 марта.
- 15 Подсчет по: Народы России: Энциклопедия. М., 1994. С. 433–435.
- 16 См.: *Иванов В.Н., Назаров М.М.* Политико-идеологические и социально-экономические аспекты российского федерализма // Социс. 2001. № 1. С. 24–25; *Галкин А.А.* Эволюция российского федерализма // Полис. 2002. № 3. С. 120–124.



- <sup>17</sup> См.: *Пихоя Р.Г.* Конституционно-политический кризис в России 1993 года: хроника событий и комментарий историка // Отечественная история. 2002. № 4. С. 64–78; № 5. С. 113–132; *Шевцова Л.Ф.* Внесистемный режим Бориса Ельцина. М., 2001.
- <sup>18</sup> См.: Бюллетень Центральной избирательной комиссии РФ. 1994. № 1(12).
- <sup>19</sup> См.: Конституция Российской Федерации: Официальный текст. Действующая редакция. М., 2004. С. 7.
- <sup>20</sup> См.: Российская газета. 1994. 18 февраля.
- <sup>21</sup> См.: *Медведев Н.П.* Политическая регионалистика и проблемы российского федерализма в условиях политического транзита // Политическая регионалистика: теория и практика. М., 2002. С. 29; *Овчинников А.П.* Политическая регионалистика. Самара, 2002. С. 59. Хронологический перечень договоров см.: *Столяров М.В.* Указ. соч. С. 40.
- <sup>22</sup> См.: *Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 112.
- <sup>23</sup> См.: *Шахрай С.М.* О перспективах развития договорной практики как института укрепления российского федерализма. М., 1996.; *Хакимов Р.С.* Асимметричность Российской Федерации: Взгляд из Татарстана // Региология. Саранск, 1997. № 2. С. 30–31; *Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В.* Конституционное право. М., 2000. С. 333–375; *Столяров М.В.* Указ. соч. С. 40–41.
- <sup>24</sup> См.: *Тэпс Д.* Концептуальные основы федерализма. СПб., 2002. С. 119.
- <sup>25</sup> См.: *Митрохин С.С.* Указ. соч. С. 73–76; *Умнова И.А.* Указ. соч. С. 112; *Лысенко В.Н.* Какую федерацию мы построили // Независимая газета. 1997. 28 марта; *Медведев Н.П.* Указ. соч. С. 28–29; *Марченко М.Н.* Российская Федерация на современном этапе // Федерализм: теория и история развития. М., 2000. С. 334–336; *Овчинников А.П.* Указ. соч. С. 58–60.
- <sup>26</sup> См.: *Медведев Н.П.* Указ. соч. С. 28–30.
- <sup>27</sup> См.: *Лысенко В.Н.* Какую федерацию мы построили...
- <sup>28</sup> См.: *Столяров М.В.* Указ. соч. С. 63–64.
- <sup>29</sup> См.: *Валентей С.Д.* Федерализм: российская история и российская реальность. М., 1998. С. 75–76; *Он же.* Российский федерализм: иллюзии и реальность // Независимая газета. 1998. 26 марта.
- <sup>30</sup> См.: *Строев Е.С.* Горжусь моей Родиной. М., 1999. С. 502–503.
- <sup>31</sup> См.: *Орачева О.И.* Плюсы и минусы российского федерализма // Федерализм и региональная политика в полиэтнических государствах. М., 2001. С. 44–45.
- <sup>32</sup> *Nunn S., Stulberg A.* The Many Faces of Modern Russia // Foreign Affairs. N.Y., 2000. № 2. P. 45–62.
- <sup>33</sup> См.: *Лысенко В.Н.* Обещанного три года ждут // Рос. газ. 1997. 20 мая.
- <sup>34</sup> Цит. по: *Медведев Н.П.* Указ. соч. С. 136–141.
- <sup>35</sup> *Примаков Е.М.* Российский федерализм: новое в политике Центра? // Рос. регион. бюл. 1999. Т. 1. № 2. С. 3.
- <sup>36</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; *Митрохин С.С.* Указ. соч. С. 81–82.
- <sup>37</sup> См.: *Дедаев В.М., Цыбина Е.А.* Современная организация федеральной власти в России // Вертикаль власти: проблемы укрепления российской государственности в современных условиях. Ростов н/Д, 2001. С. 92.
- <sup>38</sup> *Путин В.В.* Какую Россию мы строим? // Рос. газ. 2000. 11 июля.
- <sup>39</sup> *Путин В.В.* Власть должна быть работающей! // Рос. газ. 2000. 19 мая.

УДК 1(3) (091)

## ОТНОШЕНИЯ ВЛАСТИ И ЛИЧНОСТИ В ПРАВОВОМ ГОСУДАРСТВЕ

Ф.А. Вестов

Саратовский государственный университет  
E-mail: [jurid@info.sgu.ru](mailto:jurid@info.sgu.ru)

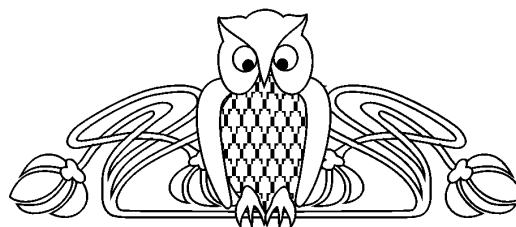
В статье анализируются различные взгляды на отношения власти и личности в правовом государстве, предпринята попытка сконструировать систему с фокусированным полезным результатом, позволяющую, во-первых, объяснить явления и процессы построения гражданского общества и правового государства; во-вторых, организовать и упорядочить совокупность межсубъектных и субъектно-объектных отношений.

**Ключевые слова:** правовая политика, власть, личность, правовое государство, система.

### Authority and Individual Relations in Rule-of-State Law

F.A. Vestov

In article analyzed various views on authority and individual relations in a rule-of-state law and makes an attempt to create a system that enables him to explain certain phenomena and processes of building



civil society and rule-of-law state, to organize a set of intersubjective and subject-object relations and make it a system with a focused positive result.

**Key words:** policy of law, authority, individual, rule-of-law state, system.

Вопрос отношения государственной власти и личности начал приобретать актуальность еще в XVIII веке. Ж.-Ж. Руссо в своем знаменитом «Общественном договоре» попытался доказать, что свобода личности заключается в ее участии в государственном верховенстве. Более того, в свободном государстве, считал Руссо, верховная власть всецело должна принадлежать народу, общая воля которого устанавливает закон, учреждает правительственные органы и направляет их деятельность<sup>1</sup>.