
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

I.M. Ignatenko
**Formation of a New Model
of Russian Federalism**

The article examines the stages of federal relations development, with the special attention to the processes of centralization and decentralization. The main problems that affect the process of reforming the Russian federalism are designated. It is noted that at the modern stage the state regional policy should be aimed at economic development and creation of incentives for the regions of Russia.

Key words and word-combinations: federalism, centralization and decentralization, federal relations in Russia, state regional policy.

Рассматриваются этапы развития федеративных отношений, где особое внимание уделяется процессам централизации и децентрализации. Обозначаются основные проблемы, которые оказывают влияние на процесс реформирования российского федерализма. Отмечается, что на современном этапе государственная региональная политика должна быть направлена на экономическое развитие, создание стимулов для субъектов Федерации.

Ключевые слова и словосочетания: федерализм, централизация и децентрализация, федеративные отношения в России, государственная региональная политика.

УДК 321
ББК 66.03

И.М. Игнатенко

СТАНОВЛЕНИЕ НОВОЙ МОДЕЛИ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Федерализм является одним из основных факторов реформирования политической системы России. При этом на современном этапе возникает необходимость определения новых приоритетов и задач для выбора политической стратегии, ведь именно федерализм как форма демократического управления наиболее приемлемым для государства с огромной территорией и большой численностью населения [1].

Особенность современной реформы «вертикали власти» — жесткая централизация власти на федеральной уровне. Это не может быть беспределным, поэтому существует необходимость ее уравнивания такой тенденцией, как децентрализация [2, с. 68]. В общем смысле децентрализация государственного управления — это передача определенного объема властных полномочий компетентными субъектами управленческого воздействия иным структурным единицам, наделенным необходимыми пра-

вами, обязанностями и ресурсами. Такое перераспределение функций приведет к принятию наиболее оптимальных решений на различных уровнях власти и во всех сферах жизнедеятельности общества [3, с. 10–13].

Следовательно, на отношения федерального центра и регионов оказывают влияние два процесса — централизация и децентрализация. В России они выражаются в двух крайних формах — дезинтеграции и унитаризации. Обычно эти принципы проявляются в той или иной степени, однако преобладание децентралистских признаков является предпосылкой развития страны по конфедеративному пути, а в случае перевеса централистских происходит постепенное формирование унитарного устройства [4, с. 3–4]. Не случайно многие исследователи выделяют определенные этапы развития федеративных отношений в зависимости от преобладания именно этих процессов, например Н.М. Добрынин — два этапа: «деволюционный федерализм», существовавший до 2000 г., и «федеральную модель интеграционного типа» с жестким централистским содержанием [5, с. 75]. Оптимальный баланс соотношения централизации и децентрализации достаточно сложно установить.

В стране сложилась асимметричная форма федерализма. Так, в составе Российской Федерации находятся шесть типов субъектов Федерации: республика, область, край, город федерального значения, автономный округ и автономная область. Об этом свидетельствуют некоторые положения Конституции РФ [6]. Треть статей этого документа посвящена именно федеративному устройству и описанию норм федерализма в России. Это позволило приблизиться к модели, учитывающей требования демократии. В Основном Законе делается различие между автономными округами и другими субъектами РФ; республики называются «государствами», они имеют свои конституции, гражданства и другие атрибуты государственности [7]. Следовательно, республики обладают большим объемом прав, чем другие субъекты Федерации во взаимоотношениях с федеральным центром.

Рассмотрим более подробно основные преобразования на каждом этапе развития федеративных отношений в России. В 1990-е годы серьезно нарушались основы федеративного устройства; отмечалась определенная степень децентрализации за счет использования механизма распределения полномочий. Одновременно важно учитывать централизованный характер и взаимоотношения между центром и регионами. Все же некоторые регионы России смогли пройти этап усвоения системы политических институтов, а также обеспечить устойчивый баланс сил и сохранение демократических принципов внутри страны. В период с начала 1990 по 1991 г. были предприняты первые попытки регулирования отношений федерального центра и регионов. Позднее был подписан Федеративный договор и принята Конституция РФ 1993 г.

Дальнейшее развитие российского федерализма осуществлялось путем принятия как на федеральном, так и на региональном уровне различных федеральных законов, указов Президента РФ, договоров между органами власти и других нормативных документов. С 1994 по 2000 г. отмечается активное за-

ключение договоров между федеральным центром и регионами России. Таким образом, в России устанавливается конституционно-договорная модель, которая подразумевает выстраивание отношений между центром и субъектами Федерации, на основе не только Конституции РФ, но и заключенных договоров. Это является важной особенностью российского федерализма. В указанный период было заключено множество договоров, но назвать этот процесс полностью эффективным невозможно. С одной стороны, эти документы должны были решить создавшиеся проблемы, которые тормозили развитие федеративных отношений в России, с другой стороны, возникла асимметрия, которая могла разрушить основные принципы государственности. Нормотворчество субъектов Федерации противоречило Основному Закону РФ, началось вытеснение конституционных норм нормами договорного характера [8].

Очевидно, что до 2004 г. для решения возникшей проблемы все силы были направлены на укрепление централизации. Первым следует отметить институт полномочных представителей, образованный Указом Президента России от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». Он стал важным управленческим звеном между федеральным и региональным уровнями власти; субъекты Федерации утратили часть своей самостоятельности. Ранее был принят Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а затем Федеральный закон от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и Федеральный закон от 8 февраля 2001 г. № 3-ФЗ «О внесении дополнения в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”». Эти законы внесли некоторые изменения и дополнения в порядок организации исполнительных органов власти субъектов Федерации. Одним из таких изменений стало разрешение президентам республик в составе Российской Федерации избираться на третий, а затем и четвертый сроки.

В целях дальнейшего укрепления вертикали власти и развития многопартийности в первом чтении был принят Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях». Указом Президента РФ от 21 июня 2001 г. № 741 образована комиссия, по итогам работы которой были приняты различные федеральные законы, позволившие установить условия разграничения и распределения компетенции между органами государственной власти. Далее был изменен порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Руководители законодательной и исполнительной власти субъектов РФ с 2001 г. утратили право участия в верхней палате парламента. Эта реформа упрочила власть Президента России, уменьшив возможности губернаторов проводить самостоятельную политику, также увеличилась возможность поли-

тического влияния на членов Совета Федерации. В утешение элитам в 2000 г. создан Государственный Совет РФ [9, с. 329].

С 2004 г. по настоящее время наблюдается этап продолжающейся централизации и унитаризации. Принят Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”». Среди преобразований также следует отметить новый порядок избрания глав субъектов РФ, а также усиление пропорционального элемента в формировании законодательных органов власти. С принятием этого Закона произошло так называемое сужение избирательных прав граждан, что позволило сделать шаг на пути к формированию унитарного государства. 31 декабря 2005 г. подписан Федеральный закон № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»; 29 декабря 2006 г. — Федеральный закон № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий». Всего таких актов оказалось более двадцати.

Из этого следует, что на рассматриваемых этапах развития федеративных отношений наблюдались подъем и спад централизации и децентрализации. На протяжении длительного времени предпринимались различные попытки для реформирования российской модели федерализма. Однако задача оптимального соотношения централизации и децентрализации так и не была решена. Подчеркнем, что федеративная система России имеет следующие особенности: асимметричность масштабов территориальных единиц; неравенство статусов и дифференциация регионов; дотационность большинства субъектов Федерации; смешанный этнотерриториальный характер построения Федерации; авторитаризм региональных элит [10, с. 19]. На появление горизонтальных финансовых дисбалансов влияют исторические особенности сложившейся системы размещения производства, национальные факторы развития территорий, природно-климатические условия и ресурсный потенциал регионов [11, с. 148]. Непременный учет данных особенностей российского федерализма позволит решить проблемы совершенствования взаимоотношений «центр — регионы».

Сохранение и усиление централизации в будущем, на наш взгляд, повлечет за собой только ухудшение ситуации. Положительные изменения на пути реформирования системы федеративного устройства возможны через проведение эффективной государственной региональной политики. Но это затрудняется неравномерным социально-экономическим развитием субъектов РФ. Упор необходимо сделать на активное региональное развитие не только посредством федеральной поддержки, но и самостоятельности и мотивации регионов. При этом интересы Федерации должны быть выше интересов отдельных регионов. На современном этапе государственную региональную

политику нужно направить на экономическое развитие и создание стимулов для субъектов Федерации. Для этого следует сосредоточить на территории регионов большую часть финансовых ресурсов; данный процесс должен сопровождаться передачей регионам больших полномочий [12]. Именно от эффективности бюджетно-налоговой политики во многом зависит стабильность страны. Рост национальной экономики возможен только после решения проблем выравнивания межрегиональных различий, преодоления отставания в развитии отдельных территорий. Территориальная дифференциация находит отражение в основных показателях социально-экономического развития России [13].

Социально-экономическое развитие регионов возможно посредством использования такого механизма, как политика территориального выравнивания. Но не всегда региональное выравнивание может иметь положительный эффект и сопровождаться высокими социально-экономическими показателями в субъектах Федерации, поэтому политика территориального выравнивания должна носить долгосрочный характер и строиться на следующих принципах: использование экономических инструментов для преодоления региональных проблем, выделение достаточного объема финансовой помощи, продолжающийся экономический рост богатых регионов при перераспределении их ресурсов в пользу бедных регионов, законодательное закрепление механизмов выравнивания. Важнейшим механизмом территориального выравнивания являются программы социально-экономического развития субъектов РФ.

Существенная децентрализация ресурсов и повышение самостоятельности регионов смогут изменить их отношение к вопросам налаживания экономических связей между собой. Важно отметить, что сейчас взаимодействие между регионами развито гораздо слабее, чем взаимодействие регионов с федеральным центром. Существует необходимость создания условий для конкуренции территорий посредством их перехода к поиску своих путей развития: чтобы расширить возможности, регионам предстоит овладеть специальными навыками, новыми инструментами и технологиями. Одним из таких новшеств является стратегическое рыночное планирование. Стратегическое планирование территориального развития получило известность и начало распространяться в России с конца 1990-х годов [12].

Изучение эволюции российского федерализма позволяет сделать вывод о том, что формирование эффективной модели государственного устройства возможно при выполнении следующих условий: во-первых, системного осмысления и решения этой задачи; во-вторых, равноправного диалога федерального центра и регионов по взаимодействию между различными уровнями власти; в-третьих, оптимального сочетания принципов централизации и децентрализации власти [4, с. 10]. Развитие федерализма в России предполагает обеспечение целостности и единства территории, демократическое развитие государства и учет интересов общественности на каждом уровне власти. Баланс взаимоотношений между федеральным центром и регионами можно оп-

ределить как соотношение полномочий, закрепленных Конституцией РФ и федеральным законодательством или федеральными договорами; возможность уменьшения централизованного контроля на уровне субъектов Федерации, при этом обязательного участия регионов в решении общенациональных вопросов и другое.

Итак, установленная модель федерализма не является окончательной, современный этап можно обозначить как продолжающийся в контексте реформирования механизма взаимоотношений федерального центра и регионов. На пути к новой модели федерализма в России необходимо учитывать, что только комплексное применение возможных решений в проблемных ситуациях, а также дальнейшее изучение процесса возникновения, обострения и разрешения противоречий между централизацией и децентрализацией государственной власти приведет к положительным результатам.

Библиографический список

1. *Никитина Т.А.* Генезис и развитие современной модели федерализма в России: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Уфа, 1999. URL: <http://cheloveknauka.com/>
2. *Чепунов О.И.* Централизация и децентрализация в административной реформе // Проблемы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2008. № 1.
3. *Махина С.Н.* Концепция децентрализации государственного администрирования: некоторые вопросы содержания и значения // Административное право и процесс. 2006. № 1.
4. *Петухов А.В.* Эволюция российского федерализма: политико-правовой анализ // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2009. № 3 (11).
5. *Добрынин Н.М.* Российский федерализм: становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск, 2005.
6. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.). URL: <http://www.constitution.ru/>
7. *Давыдов Д.В.* Симметрия и асимметрия в устройстве федеративного государства // Регионоведение. 2010. № 3.
8. *Золотарева М.В.* Федерация в России: проблемы и перспективы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. URL: <http://lawtheses.com/>
9. *Коломийцев Е.С.* Российский федерализм в контексте обеспечения территориальной целостности государства: политические технологии реформ // Теория и практика общественного развития. 2014. № 2.
10. *Магомедбеков Г.З.* Особенности российского федерализма и территориально-политическая организация в современной России (на примере республик) // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2011. № 3.
11. *Полозков М.Г.* Стимулирующее бюджетное выравнивание территорий // Вестник Томского государственного университета. 2011. № 343.
12. *Швецов А.* В ожидании либеральной модернизации государственной региональной политики // Казанский федералист. 2006. № 3 (19).
13. Регионы России. Социально-экономические показатели. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156