

Р.К. Искужин

ОПЫТ СОВЕТСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В ГОСУДАРСТВЕННОМ СТРОИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: В статье проводится анализ основ советского федерализма, сыгравших не последнее значение в становлении российского государства, с позиций конституционной парадигмы. Изучение форм и моделей федерализма периода существования СССР и РСФСР помогает не только составить адекватное представление о его динамике в прошлом и настоящем, его опыте и истории развития, но и позволяет разрабатывать концепцию современного федерализма, способствовать восприятию его как специфической политической системы, основанной на российской истории и богатых традициях.

Автором проанализированы некоторые соглашения и регламенты, регулирующие интеграционные процессы взаимодействия указанных органов, а также выявлены основные направления их дальнейшего сотрудничества.

Ключевые слова: Юриспруденция, Федерализм, Федерация, Суверенитет, Федеративный договор, Конституция России, Централизация, Децентрализация, Политический конфликт, Консенсус

21 сентября 1993 г. разразился глубокий конституционно-политический кризис, который стал следствием принципиальных противоречий между Парламентом страны и ее Президентом. В центре этого кризиса оказалась ситуация, при которой Советы обладали не только представительной, но и частью законодательной власти. События сентября – начала октября 1993 г., расстрел Верховного Совета создали качественно иную и крайне противоречивую политическую ситуацию в стране. Жесткие и даже жестокие меры, принятые для подавления мятежа, доказали, что Президент контролировал положение и имел кредит доверия большинства населения страны. Ему подчинялись армия, Министерство безопасности и другие силовые структуры. Это в свою очередь свидетельствовало о сохранении в России центральной власти. По оценкам некоторых экспертов, «двоевластие, существовавшее в течение значительной части

1993 г. объективно стимулировало сепаратистские тенденции»¹.

Опыт федеративного строительства первых пяти постсоветских лет и особенности сложившихся политических реальностей позволяют дать углубленный анализ состояния и перспектив конституционно-трансформационных процессов в области государственного строительства в России, выявить новые политико-правовые и социально-экономические условия и отдельные проблемы переходности. Президент Российской Федерации – власть, склонявшаяся к державности, с одной стороны, и к региональному этноцентризму – с другой, должны были путем терпеливых переговоров обеспечить оптимальный выбор сбалансированной модели разграничения предметов ведения и полномочий меж-

¹ Пихоя Р.Г. Конституционно-политический кризис в России 1993 года: хроника событий и комментарии историка // Отечественная история. 2002. № 5. С. 129.

ду органами государственной власти различных уровней в России на базе Конституции Российской Федерации, конституций и уставов субъектов, Федеративного и иных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий.

Первый этап развития федерализма – это первые попытки высшего законодательного органа страны сформировать правовую базу, которая позволила бы в полной мере реализовать на практике стратегию государственного развития в условиях перехода от центрально-плановой экономики к рынку. Законодательно закрепленный в Конституции Российской Федерации 1993 г. переход от национально-территориального к административно-территориальному принципу построения Российской Федерации обозначил тенденцию к ликвидации республик как национально-государственных образований. Фактически на это ориентирует и утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 15.06.1996 г. Концепция государственной национальной политики, которая в принципе исключает в будущем возможность считать какое-либо территориальное образование Российской Федерации формой политического самоопределения этносов. По существу, речь идет о том, чтобы отказаться от исторически сформированной советским федерализмом модели межэтнических отношений, в которой «национальные республики» выступают как этнополитические единицы.

В начале 1990-х годов россияне стали свидетелями и участникам сложнейших процессов правовой трансформации российского государства. Федеративное устройство России было закреплено в Конституции Российской Федерации 1993 года. До 1990 года Россия под названием РСФСР была частью Союза ССР. Образование Российской Федерации шло «сверху». Сторонники образования Российской Федерации «снизу» отрицали существование государства под названием Российская Федерация в период с 1990 г. по 1992 г. (в этот период происходит подписание Федеративного договора).

В ходе реализации суверенитета России ее руководство вступило в острый конфликт с высшими органами власти СССР, который развертывался и стимулировался по трем направлениям:

- а) как процесс демократизации политической системы;
- б) как переход к рынку;

в) как выстраивание новых федеративных отношений внутри России.

Становление новой российской государственности началось после распада СССР в 1991 году, но юридически такое начало было положено после принятия Первым съездом народных депутатов РСФСР Декларации о государственном суверенитете Российской Федерации, что имело место 12 июня 1990 года².

В Декларацию были включены положения, которые во многом определили дальнейшую стратегию государственного развития Российской Федерации.

Первый съезд народных депутатов РСФСР:

- выражая волю народов РСФСР, торжественно провозглашает государственный суверенитет РСФСР на всей ее территории и заявляет о решимости создать демократическое правовое государство в составе обновленного СССР;
- РСФСР есть суверенное государство, созданное исторически объединившимися в нем народами;
- суверенитет РСФСР – единственное и необходимое для существования государственности России, имеющей многовековую историю, культуру и сложившиеся традиции;
- носителем суверенитета и источником государственной власти в РСФСР является многонациональный народ. Народ осуществляет государственность непосредственно и через представительные органы на основе Конституции РСФСР;
- для осуществления политических, экономических и правовых гарантий суверенитета РСФСР устанавливается полнота власти РСФСР при решении всех вопросов государственной и общественной жизни, за исключением тех, которые добровольно передаются в ведение Союза ССР;
- верховенство Конституции РСФСР на всей территории РСФСР;
- разногласия между республикой и Союзом разрешаются в порядке, установленном Союзным договором³.

² Современная политическая история России (1985-1998 гг.) Хроника и аналитика. Т. 1. М., 1999. С. 97.

³ Хрестоматия по истории. Одиннадцатый век русской государственности. Т. 2. М., 1999. С. 460-461.

Декларация о государственном суверенитете РСФСР оценивается по-разному. Одни специалисты, позитивно оценивая ее, считают, что декларация положила начало процессу конституционно-правового оформления нового государственного статуса России. Принципы, заложенные в этом историческом документе, стали основой нового российского федерализма, а требования, высказанные по проблемам прав и свобод человека и гражданина, нашли в дальнейшем отражение в Конституции.

Вторая группа ученых и специалистов и особенно политики левого толка считают, что Декларация стала детонатором процессов суверенизации союзных и автономных республик Союза ССР и ее принятие – одна из главных причин распада союзного государства.

Однако связывать содержание Декларации о государственном суверенитете РСФСР лишь с политико-правовыми событиями того времени было бы неправильно, так как этот документ стал основанием для законодательного оформления важнейших норм относительно приоритета прав человека и гражданина, демократического принципа разделения властей и дальнейшего развития российского федерализма на основе не только национально-территориального, но и территориального принципа. Декларация впервые провозгласила важнейшие демократические основы построения системы государственной власти в России на принципах федерализма и разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную.

Конституционно-правовое содержание федерализма с неизбежностью должно включать в себя следующие базовые элементы: определение государственности как федеративной, осуществление власти на основе договорного или договорно-конституционного распределения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации; самостоятельность субъектов федеративных отношений в осуществлении принадлежащих им полномочий; формальное равноправие субъектов Федерации по отношению к федеральным органам государственной власти; право выбора субъектом Федерации своей политической организации; системообразующее единство и неразрывная связь субъектов Федерации; обязанность субъектов Федерации сохранять целостность ее исторически

сложившейся территории; непреложность права исключительно Федерации вступать в более крупные союзы; невозможность для субъектов Федерации вступать в какие-либо государственные союзы за ее пределами.

Федеративный договор 1992 года юридически закрепил реально существующую разнотипность субъектов Федерации. Их три: национально-государственные образования (суверенные республики в составе Российской Федерации), административно-территориальные (края, области, а также города Москва и Санкт-Петербург) и национально-территориальные (автономная область и автономные округа). Все субъекты Федерации формально равноправны.

Федеративный договор – принципиально новый акт в истории государственности России. Этот документ тесно связан с Декларацией о государственном суверенитете и утвержденной 22 ноября 1991 г. Верховным Советом РСФСР Декларацией прав и свобод человека и гражданина. Договор представляет собой триединый текст, применительно к трем категориям будущих субъектов Федерации.

Сегодня можно однозначно утверждать, что подписание Федеративного договора и его одобрение Съездом народных депутатов Российской Федерации составили важнейший этап в становлении новой российской государственности, особенно в связи с тем, что Россия в то время переживала критическое состояние: угроза ее распада стала реальной. Политические и экономические преобразования, слом административно-командной системы и преодоление тоталитаризма, распад Союза ССР, национальные конфликты, первые шаги к рыночной экономике и спад производства, повлекшие существенное снижение жизненного уровня большей части населения, – все это создало чрезвычайно сложную обстановку, породило социальную напряженность, оживило всякого рода сепаратистские тенденции, усилило недоверие к центральным государственным институтам России⁴.

Подписание Федеративного договора, по мнению Н.П. Медведева, стало формой согласия и своеобразным свидетельством смягчения борьбы за реальную власть между руководителями национальных образований вместе с некоторыми руко-

⁴ Медведев Н.П. Политическая регионалистика. М., 2005. С. 46-47.

водителями Парламента России и командой демократов во главе с Президентом России.

Самое важное в подписании данного договора состоит в том, что впервые на договорной основе разделены полномочия между Российской Федерацией и входящими в нее составными частями. В двух случаях они названы субъектами Федерации, то есть изменены отношения между Федерацией, с одной стороны, республиками, краями и областями, автономными образованиями – с другой. Из этого следует, что изменился и характер Федерации. Если раньше это была Федерация только по отношению к республикам, то ныне она стала Федерацией всех территорий, которые входят в Россию. Это принципиально важное положение⁵.

Во-первых, полномочия Федерации оказались ограниченными. Раньше они были безграничны, а каждая составная часть должна была руководствоваться не только Конституцией, но и законами, и просто волей Федерации. Теперь полномочия Федерации оказались четко отделенными; конечно, совместная компетенция осталась, но это не мешает нормальному функционированию новой Федерации.

Во-вторых, расширились полномочия субъектов Федерации. Этот процесс начали республики, их сразу поддержали региональные образования.

Федерация начального периода характеризовалась крайней нестабильностью, ослаблением правовых механизмов регуляции общественных отношений. Многие субъекты Российской Федерации принимали декларации о государственном суверенитете, присваивали дополнительные полномочия, не предоставленные им федеральной Конституцией и относящиеся к прерогативе федерального центра. Конституции, уставы и законодательства большинства субъектов Федерации этого периода грубо противоречили федеральному законодательству. В некоторых субъектах проходили референдумы об их государственном суверенитете. Все это позволило некоторым политикам называть это период «парадом суверенитетов».

В полном соответствии с историческими традициями «федерализации» договоры заключались не субъектами Федерации между собой, а между ними и федеральным центром, что говорит о многом.

Формально договаривающимися сторонами выступили «полномочные представители» органов власти Федерации и ее субъектов.

Известный специалист в области федеративных отношений М.В. Глигич-Золотарева пишет по этому поводу: «Таким образом, было подтверждено вхождение республик в состав Российской Федерации. Ни о каком образовании федерации «снизу» не может быть и речи, поскольку почти все права, полученные субъектами сверх положенного им по федеральной Конституции, были получены ими от центра. Неизбежно вставал вопрос – зачем нужно было субъектам Федерации нагромождать замысловатые и юридически сомнительные конструкции? Объяснить это, на наш взгляд, можно тем, что в субъектах Федерации того времени сильны были заблуждения относительно преимуществ в статусе, которые якобы предоставляет им договорная федерация «снизу». На самом деле действительный статус конкретных субъектов Федерации практически не связан со способом образования Федерации; еще менее связан с ним порядок получения от центра тех или иных привилегий»⁶.

Получив РСФСР в наследство от СССР в начале 1990-х годов, демократы первой волны из большого количества вариантов и способов общественного развития должны были рассмотреть и вычлнить те направления и пути развития, которые более полно соответствовали чаяниям многонационального народа России.

Конституция СССР не содержала термина «верховенство законов», но само исключительное положение законов СССР на территории всех союзных республик было закреплено в ст. 74, причем в категоричной формулировке. Новый подход проявился в Законе СССР о разграничении полномочий: «Законы СССР и другие акты органов СССР издаются лишь в пределах полномочий Союза ССР и не должны нарушать права союзных, автономных республик» (ч. 2 ст. II). Вопрос же о статусе республиканских законов остался за пределами данного акта. В союзных республиках противодействие «диктату центра» повлекло за собой лишение Союза такого свойства, как верховенство федеральных законов. Начался этот процесс в прибалтийских республиках, которые обусловили действие законов

⁵ Российский федерализм: от Федеративного договора до наших дней / Под ред. Р.Г. Абдулатипова. М., 2002. С. 61-62.

⁶ См.: Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М., 2006. С. 171.

Союза на их территории утверждением либо ратификацией высшими республиканскими органами, а завершился полным отрицанием применения в республиках законов СССР.

Таким образом, период государственного федеративного развития, прошедший после принятия 12 июня 1990 года Декларации о государственном суверенитете Российской Федерации, позволяет говорить о фактическом становлении «федеративного правового государства с республиканской формой правления». Опыт федеративного строительства в постсоветские годы и особенности сложившихся к середине первого десятилетия политических реальностей дают возможность, оглядываясь в историю, дать углубленный анализ состояния и проблем государственного строительства в России, выявить политические и социально-экономические условия и проблемные факторы переходности⁷.

Российский федерализм в своей постсоветской версии представлял собой довольно причудливое образование. С одной стороны, происходило заимствование политических институтов с Запада, в особенности из США и Германии, которые считались образцовыми федерациями и источником положительного опыта. Трансформация федерализма с использованием западных образцов стала неотъемлемой частью, а в конце концов – заложником общего процесса демократизации в нашей стране. Ведь подобные политические институты функционируют в своих «классических» формах только в условиях демократического политического режима. Отсутствие перехода к демократии в России предопределило их мутацию, исполнение ими несвойственных функций, существенные искажения практик. С другой стороны, постсоветский федерализм формировался в виде уступок национальным автономиям времен Советского Союза, где требования большей самостоятельности были стимулированы всплеском национализма и ростом амбиций этнических бюрократий, сложившихся, как правило, в позднесоветский период. Это предопределило связь российского федерализма с потребностью в решении этнополитических проблем, борьбе с угрозами сепаратизма и проявлениями национализма. Причем политические режимы российских республик, выступая за автономию от центра, от-

нюдь не стремились к демократизации. Другими словами, в процессе демократических реформ конца 1980-х – начала 1990-х гг. в России не была выработана консенсусная модель нового, демократического федерализма.

В дальнейшем сложившаяся в 1990-е гг. модель федеративных отношений стала результатом специфической конфигурации акторов и соотношения ресурсов между центром и регионами: ни игнорировать устремления регионов, ни подавить их центр, занятый жестким противостоянием внутри себя по линии «реформаторы-демократы» – «консерваторы-коммунисты», не в состоянии. Так что федерализм становится «выбором без выбора», средством хоть какой-то гарантии лояльности регионов. Влиятельные региональные лидеры «обменивали» лояльность центру на политическую автономию, центр, в свою очередь, обменивал политическую автономию на лояльность.

В 1990-е гг. политическая автономия регионов была достаточно высокой и в плане распределения полномочий и ресурсов, и с точки зрения политической децентрализации, хотя осмысливалась она иначе, нежели в классических федеративных системах. Однако стоило центру в начале 2000-х гг. предпринять некоторые усилия по «обузданию региональной вольницы», проявив при этом немалое умение вести политическую игру, как региональные элиты достаточно быстро изменили линию поведения. Федеральный центр так уверенно приступил к «федеративной реформе» еще и потому, что хорошо понимал, что региональные элиты относятся к федерализму инструментально, а раз так, то не так уж и сложно будет «договориться» с региональными лидерами. Многочисленные исследования взаимоотношений между центром и регионами доказывают, что подобного рода обмена политической автономии на какие-либо ресурсы и преференции являются самой обычной практикой. Централизация ресурсов, которая, очевидно, снижет степень политической автономии, не вызывает особого противодействия постольку, поскольку по разным каналам в виде дотаций, трансфертов по федеральным программам, национальным проектам и т.п. эти ресурсы центр направляет в регионы, причем во многих случаях дистрибуция ресурсов происходит с учетом политической лояльности региональных лидеров.

Таким образом, как децентрализация 1990-х, так и централизация 2000-х гг. являются не столь-

⁷ Столяров М.В. Теория и практика федерализма. М., 2008. С. 97.

ко итогом претворения в жизнь какой-либо политической программы – федералистской в первом и антифедералистской во втором случае – сколько результатом определенной констелляции акторов, определенного соотношения сил между центром и регионами.

Еще в 1990-е гг. сложилось и в 2000-е гг. продолжает воспроизводиться вполне определенное коллективное осмысление федерализма, о котором говорилось выше: понимание в сугубо инструментальном духе, как инструмента межэлитных отношений. И никакие конституционные предписания сами по себе не в силах изменить это осмысление, а значит и институциональные практики российского федерализма. В 2000-е гг. кардинально изменилось соотношение сил, правила, регулирующие взаимодействия по линии центр – регионы, но не изменилось понимание федерализма. Политическая автономия регионов и региональными элитами, и центром воспринимается как ресурс, который используется в «политическом торге», который можно «обменивать» на некие преференции, бюджетные трансферты, персональные выгоды и т.д. То есть смысл у российского федерализма все-таки есть, но не идеологический, не программный, а инструментальный, приземленный; не стратегический, а сиюминутный и конъюнктурный.

Политико-правовая автономия регионов в 2000-е гг., разумеется, существенно снизилась, но в значительной мере и сохранилась. Строго говоря, если центр вступает в «соглашения», ведет «торг», заключает «сделки» с региональными элитами, это уже свидетельствует о том, что они обладают некоторой степенью политической автономии, и региональные лидеры пытаются, насколько это возможно, сохранить ее, чтобы потом было с чем вести «политический торг». Политическая автономия – ресурс, в принципе, возобновляемый, так как, во-первых, невозможна абсолютная централизация полномочий и ресурсов. Во-вторых, в настоящее время невозможен и абсолютный контроль центра над регионами через партию власти, поскольку Единая Россия несравнима с КПСС. Это скорее площадка для межэлитных непубличных договоренностей, конгломерат элитных групп, и, несмотря на их показную лояльность центру, ни внутрипартийная бюрократия, ни Кремль не в состоянии контролировать партию «сверху донизу». В-третьих, есть опреде-

ленные конституционные рамки, которые препятствуют дальнейшей централизации. Поэтому, на мой взгляд, есть достаточные основания говорить о наличии политической автономии регионов.

В этом контексте просматриваются и перспективы возможной трансформации в отношениях между центром и регионами: степень политической автономии будет меняться постольку и в том направлении, поскольку в том или ином направлении изменится констелляция акторов. При этом, если по каким-то причинам возобладает тенденция к децентрализации, есть риск «повторения» той или иной формы политической нестабильности, характерной для 1990-х гг.

Серьезную проблему представляет собой и то, что ни в 90-е, ни в 2000-е годы федерализм в России так и не приобрел характер «общественного блага». Нет никаких доказательств, что как высокую ценность воспринимает федерализм население России. Доминирующая в обществе авторитарно-патриархальная политическая культура, нормы которой разделяют как элита, так и масса, оправдывает жесткую централизацию и персонализацию власти, правовой нигилизм и массовую коррупцию и одновременно не приемлет плюрализм и автономное функционирование каких бы то ни было субъектов. В противоположность этому коренной причиной жизнеспособности западных федераций является поддержка федерализма широкими слоями общества. В России же низкая цена федерализма в глазах избирателей является причиной того, что этот вопрос не является значимым ни для партийных программ, и не артикулируется в ходе избирательных кампаний⁸.

Таким образом, суть произошедшего в сфере межнациональных отношений можно объяснить крахом принципов и целей предшествующей национальной политики, таких как пролетарский интернационализм, самоопределение вплоть до отделения, форсирование создания новой общности, слияния наций. Механизм решения межэтнических противоречий в мультиэтническом обществе без дополнительных регуляторов, существовавших в условиях автократических режимов, показал полную неэффективность в трансформационной ситуации, что и привело к распаду страны.

⁸ Столяров М.В. Федерализм в российском измерении. Записки политолога 1998 – 2009 гг. М., 2010.

В силу целого ряда особенностей – обширная территория, многонациональный состав населения, неравномерность экономического, социального и культурного развития регионов, – федеративное устройство представляется для России оптимальным.

Приобретя статус суверенного государства, Россия получила уникальный шанс для формирования принципиально иной концепции федеративных отношений. Однако их нормальному развитию мешал «советский синдром» – непонимание или нежелание уйти от советской формы организации власти, учитывать мировой опыт федерализма.

Таким образом, изучение форм и моделей федерализма периода существования СССР и РСФСР помогает не только составить адекватное представление о его динамике в прошлом и настоящем, его опыте и истории развития, но и позволяет разрабатывать концепцию современного федерализма, способствовать восприятию его как специфической политической системы, основанной на российской истории и богатых традициях.

Библиография:

1. Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М., 2006.
2. Медведев Н.П. Политическая регионалистика. М., 2005.
3. Пихоя Р.Г. Конституционно-политический кризис в России 1993 года: хроника событий и комментарии историка // Отечественная история. 2002. № 5.

4. Российский федерализм: от Федеративного договора до наших дней / Под ред. Р.Г. Абдулатипова. М., 2002.
5. Современная политическая история России (1985-1998 гг.) Хроника и аналитика. Т. 1. М., 1999.
6. Столяров М.В. Теория и практика федерализма. М., 2008.
7. Столяров М.В. Федерализм в российском измерении. Записки политолога 1998 – 2009 гг. М., 2010.

References (transliteration):

1. Gligich-Zolotareva M.V. Pravovye osnovy federalizma. M., 2006.
2. Medvedev N.P. Politicheskaya regionalistika. M., 2005.
3. Pikhoya R.G. Konstitutsionno-politicheskiy krizis v Rossii 1993 goda: khronika sobytiy i kommentarii istorika // Otechestvennaya istoriya. 2002. № 5.
4. Rossiyskiy federalizm: ot Federativnogo dogovora do nashikh dney / Pod red. R.G. Abdulatipova. M., 2002.
5. Sovremennaya politicheskaya istoriya Rossii (1985-1998 gg.) Khronika i analitika. T. 1. M., 1999.
6. Stolyarov M.V. Teoriya i praktika federalizma. M., 2008.
7. Stolyarov M.V. Federalizm v rossiyskom izmerenii. Zapiski politologa 1998 – 2009 gg. M., 2010.