ФЕДЕРАТИВНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДНОСТИ

Арзамаскин Н.Н.[1]

Переходному государству приходится пересматривать присущую ему форму территориальной организации публичной власти. Как отмечает Ковлер А.И., "сдвиги на оси исторического времени сопровождаются не менее существенными изменениями в историческом пространстве, поскольку быстро трансформируется старая география центров и периферии, а иногда возникает принципиально новая". [2] Нередко данный процесс разворачивается на фоне драматичных межэтнических противоречий, если состав государства имеет многонациональный характер.

Как правило, на начальных этапах перехода продолжает существовать прежняя форма организации территории. Впоследствии государства либо закрепляют сложившуюся форму территориального устройства на конституционном уровне, либо формируют принципиально новую систему. Ключевым моментом при выборе формы территориального устройства переходного государства является исторический фактор.

Как правило, на начальных этапах перехода продолжает существовать прежняя форма организации территории. Впоследствии государства либо закрепляют сложившуюся форму территориального устройства на конституционном уровне, либо формируют принципиально новую систему.

В связи с этим возникает вопрос: какая форма территориального устройства является оптимальной для переходного государства? Нередко в качестве формы территориального устройства в переходных государствах используется конфедерация. Однако конфедеративное объединение независимых государств изначально носит временный, неустойчивый характер, что вызвано самой сущностью конфедерации, ее целью. Конфедерации создаются для достижения определенных целей (политических, военных, экономических), отвечающих интересам государств, образовавших конфедерацию. При этом каждый субъект конфедерации полностью сохраняет свой суверенитет и наделяется правом сецессии и правом нуллификации, т.е. отмены действия актов органов конфедерации на своей территории. Именно поэтому ряд авторов называют конфедерацию не разновидностью территориального устройства, а формой международно-правового объединения с государственно-правовыми объединениями. [3]

Переходная власть может избрать для нового государства унитарную форму территориального устройства. На начальных стадиях развития переходного государства данная форма будет приносить свои плоды, т.к. отличается наличием единого властного центра, единой системой законодательства, единым устройством территорий. В условиях неустойчивости именно такое положение дел является наиболее предпочтительным, т.к. может снизить риск возврата к прежнему строю и к возникновению националистических настроений в обществе. Но впоследствии унитарная форма может привести к снижению самостоятельности территорий, отсутствию местного управления (назначение на места чиновников из центра), смешению полномочий центра и регионов, что, в свою очередь, негативно скажется на существовании всей переходной власти. Кроме того, для того, чтобы государство действительно обладало цивилизованной унитарной формой, ему необходимо преодолеть свою многонациональность.

Представляется, что наиболее оптимальной и эффективной является федеративная форма устройства. Для федерации характерны двухуровневая система органов государственной власти (центральной и субъектов), разграничение компетенции между федерацией и субъектами, существование нескольких систем законодательства, отсутствие права выхода из федерации, двухпалатное строение федерального парламента и т.д. Федеративная форма устройства переходного государства позволяет удовлетворять интересы как местных властей, так и федеральных, формировать с учетом этих потребностей модели развития государства.

На наш взгляд, в условиях переходности наиболее эффективным федеративное устройство будет являться в тех случаях, когда установлены четкие статус и полномочия органов субъектов не на основе федера-

---

[1] **Арзамаскин Николай Николаевич** – заведующий кафедрой теории и истории государства и права Ульяновского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

[2] Ковлер А.И. Кризис демократии? Демократия на рубеже XXI века. – М., 1997. – С. 47.

[3] Скуратов Д. Конфедерация: признаки, история и современность. //Право и жизнь. – 1995. – № 7 – С. 18.

тивных договоров (каковые действуют в Российской Федерации), а лишь на конституционном уровне. При этом будет установлено верховенство федеральной власти не только в вопросах законодательства, но и в процессе реализации властных полномочий.

В частности, конституционная практика ряда государств содержит возможность приостановления собственного управления субъектов федерации во избежание распада государства. Так, в Индии, в случае издания президентом страны прокламации об объявлении чрезвычайного положения, государство признается унитарным, и союзный парламент получает право принимать законы по вопросам, отнесенным к компетенции штатов. [1] Президент Индии вправе ввести чрезвычайное положение в сфере финансов, что влечет за собой право центральных органов давать штатам обязательные финансовые указания для обеспечения заработной платой рабочих и служащих и усиления контроля за деятельностью частного бизнеса. В соответствии со статьей 127 – 2 Конституции СССР 1977 г. с поправками 1990 г. [2] президент СССР имел право в интересах обеспечения безопасности граждан вводить чрезвычайное положение в отдельных местностях с согласия субъектов федерации, а при отсутствии такого согласия – вводить его с немедленным представлением данного акта на утверждение союзного парламента.

В настоящее время форма территориального устройства переходных государств носит черты неопределенности. Не решен вопрос с самопровозглашенной Приднестровской республикой в Молдавии, сложным остается статус Крыма на Украине, не достигнуты соглашения по вопросу о республике Чечня в России. В конце 1995 г. подписаны соглашения, призванные создать новое территориальное устройство в Боснии и Герцеговине: внутри этого унитарного государства создается на этнических началах хорватско-мусульманская федерация. Своеобразно урегулирован вопрос о положении Нахичевани в Азербайджане, которая в соответствии со статьей 163 Конституции Азербайджана 1995 г. провозглашена автономным государством.

С территориальным устройством тесно связана проблема местного самоуправления в переходных государствах. Несмотря на тот факт, что органы местного самоуправления не включаются в систему органов государственной власти, но при этом они выступают непременным атрибутом демократического общества. Организация власти на местном уровне в форме самоуправления в наибольшей степени соответствует задачам формирования социально-рыночной экономики и правового государства, демократизации и децентрализации. Местное самоуправление стимулирует участие граждан в политической жизни, усиливает легитимность политического режима.

В современных конституциях переходных государств признается принцип организации власти на местах. Например, в Конституции Польши закреплено, что территориальное самоуправление является основной формой организации публичной власти на местах. Конституция Румынии понятие местного самоуправления не употребляет, хотя термин "местная автономия", который имеется в ней, дает основание считать его тождественным по смыслу и содержанию. Конституция Российской Федерации определяет местное самоуправление как способ организации и осуществления власти на местах, который обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

Передача части полномочий местным органам власти может освободить государственную власть от разрешения второстепенных проблем и позволит ей сконцентрировать внимание на общегосударственных задачах. Но при этом наделение местных властей обширными полномочиями может привести к новым конфликтам (как внутри населения территории, так и внутри органов власти – региональных и местных), к своего рода самоуправству. В связи с эти представляется, что система местного управления будет действовать более эффективно при наличии определенного контроля со стороны государственной власти.

В странах Центральной и Восточной Европы до сих пор сохранена вертикаль государственной исполнительной власти. Местное самоуправление поднадзорно главе администрации области, который, в свою очередь, назначается правительством и является продолжением правительственной администрации, представителем правительства на территории. Тем самым обеспечивается проведение единой государственной политики.

При выборе оптимальной формы территориального устройства во время переходного этапа необходимо учитывать исторический фактор. Российское государство было унитарным государством имперского типа, впоследствии федерацией, которая управлялась при этом из центра и характеризовалась строгой иерархией органов управления. В годы брежневского застоя впервые возник кризис унитаризма, в результате которого начинают формироваться новее идеи федерализма.

Сегодня Российская Федерация является федеративным государством, которое идет по пути централизации, что выражается в создании федеральных округов, изменении способа формирования Совета Федерации, приведении регионального законодательства в соответствии с Конституцией Российской Федерации и т. д. Кроме того, до сих пор отсутствует сбалансированные отношения между центром и субъектами федерации.

В российской конституционной практике указывается на ряд проблем, связанных с формой территориального устройства в России. Анализ статей 5, 66, 68 Конституции России показывает, что субъекты Российской Федерации фактически неравноправны. Например, только республики именуются в тексте Основного закона государствами; учредительным документом республики является конституция, а иных субъектов – устав. Республики и автономии строятся по национальному признаку, однако только республики вправе вводить собственный государственный язык.

[1] Конституции зарубежных государств. – М., 1990. – С. 185
[2] Конституция СССР 1977 г. – М., 1990. – С. 24.

Кроме того, современные проблемы федеративного устройства России связаны с большим размером территории государства, огромным количеством субъектов.

Наблюдая процесс поступательного развития федерализма во многих странах и сравнивая этот процесс с эволюционным изменением федерализма в России, многие задаются вопросом: каковы же реальные перспективы развития российского федерализма в будущем?

Учитывая опыт формирования и функционирования формы государственного устройства Российской Федерации в настоящем или как он проявится в будущем, представляется важным обратить внимание на следующие тенденции.

1. В условиях перехода от старой формы государственного устройства к новой модели федеральных отношений наметилась тенденция учета мирового опыта федерализма и выработки оптимального пути федерирования Российского государства. Это крайне важно, ибо история опробовала и выверила многие образцы, способна предостеречь от ошибок и показать общие тенденции развития. Изобретение каждый раз собственной федеративной модели становится непозволительной тратой времени и материальных ресурсов, не говоря уже о человеческих потерях.

Предложение о возвращении вновь к идее разделения России на примерно равные квадратики или другие геометрические фигуры как единственно спасительное представляется наивным. К сожалению, подобные представления еще полностью не преодолены. Есть предложения о замене национально-территориального принципа федерального устройства России на административно-экономический. Новая государственная модель предлагает создание межрегиональных экономических ассоциаций в качестве потенциальных "субъектов Федерации". Такая модель будет направлена на ликвидацию региональных властвующих структур как звеньев промежуточноых и ненужных в управлении страной. Между тем то, что кажется при кабинетных занятиях помехой для пересадки на российскую почву той или иной модели – серьезнейшие и бесспорные факторы (исторические, экономические, социокультурные и др.), которыми нельзя пренебрегать по той простой причине, что именно они составляют условия решаемой задачи.

2. Сохранена тенденция перегруппировки субъектов Российской Федерации (в сторону увеличения либо уменьшения).

Рассматривая процессы, связанные со стремлением к развитию национальной государственности, следует отметить, что они испытывают сильное воздействие со стороны региональных факторов. Свои особенности имеет ход событий на Северном Кавказе, в Поволжье, Сибири и на Дальнем Востоке. Анализируя обстановку на Северном Кавказе, необходимо отметить, что здесь, наряду с общими для всех проблемами, предстоит еще сделать очень много для преодоления последствий депортации народов и других незаконных репрессий предвоенного и послевоенного времени. Нельзя не считаться и с тем, что на Северном Кавказе очень остры территориальные проблемы, во многом связанные с тем, что реабилитированные народы были изгнаны со своих земель, которые тут же, зачастую насильственно, были заселены другими людьми. В Поволжье необходимо считаться с интересами районов, где преобладает некоренное население. Такие районы есть не только в республиках, но и в областях. Это предполагает развитие такой формы, как культурная автономия.

Наблюдая процесс поступательного развития федерализма во многих странах и сравнивая этот процесс с эволюционным изменением федерализма в России, многие задаются вопросом: каковы же реальные перспективы развития российского федерализма в будущем?

3. В настоящее время, в результате сложной политической практики – борьбы компромиссов, наработки конкретного опыта, наметилась тенденция переосмысления федерализма в России. Формируется новая концепция "кооперативного федерализма". Она исходит из того, что в рамках федерации все больше развиваются отношения, строящиеся на началах не подчинения и властвования, а взаимодействия и сотрудничества. Эта концепция находит отражение в перераспределении полномочий между федерацией и ее субъектами, с тем чтобы учесть новые условия и возможности, потребности децентрализации управления. Появляются новые структуры и процедуры, гарантирующие действенное участие субъектов в делах федерации. Подобно тому, как это делается на уровне федерации в целях осуществления принципа разделения властей, в отношениях между федерацией и ее субъектами вводятся механизмы сдержек и противовесов.

4. В Конституции Российской Федерации в системе распределения полномочий между центром и субъектами федерации все более вырисовываются тенденции субсидиарных взаимоотношений. В рамках федерации одновременно идут два взаимосвязанных процесса. С одной стороны, расширяется самостоятельность субъектов, растет их экономический потенциал и, соответственно, децентрализуются функции управления. С другой – появляются новые общие интересы, совместные программы, внешние обстоятельства, в первую очередь экономические, порождающие интегративные функции, которые тесно связаны с необходимостью сохранения исторически сложившегося государственного единства народов российской Федерации и целостности ее территории.

5. Тенденции четкой и ясной структуризации и правового оформления субъектов Российской Федерации, форма государственного устройства России, строительства и функционирования ее правовой системы, согласно которому Российская Федерация как демократическое федеративное правовое государство состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов (ст. 1, ч. 1 и ст. 5, ч. 1 Конституции РФ).

6. Выверены подходы к определению понятия суверенитета. Понятие суверенитета самым непосредственным образом связано с понятием государственной власти. Можно сказать, что понятие суверенитета предопределяет понятие государственной власти. [1] Именно по

этому, как правило, инициаторы политических акций свои действия обосновывали и обосновывают необходимостью защиты суверенитета, иногда даже умышленно искажая его толкование в своих интересах.

Государственный суверенитет России означает способность самостоятельно и независимо осуществлять от имени народа Федерации функции государственной власти как внутри страны, так и за ее пределами, в международном общении. Суверенитет Российской Федерации характеризуется тремя юридическими элементами: верховенством государственной власти РФ на всей ее территории (ч. 1 ст. 4 Конституции Российской Федерации); единством и самостоятельностью государственной власти, что находит выражение в единстве системы исполнительной власти в РФ (в пределах ее ведения и полномочий по совместному ведению с субъектами федерации), в осуществлении полномочий федеральной власти на всей территории России; независимостью (с учетом распределения полномочий) федеральной власти от других властей в государстве и международном сообществе.

Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3 Конституция РФ).

7. Наличие разнообразных форм национально-государственного самоопределения (республики, автономная область, автономные округа) породило тенденцию максимального учета национальных интересов Российского общества в целом и составляющих его народов. Следует отметить, что принцип самоопределения народов в Российской Федерации не обязательно предполагает учреждения всякий раз государственной формы самоопределения: последнее вполне возможно в рамках как существующих автономий, так и в виде создания условий для свободного национально-культурного развития народов, их языка, традиций, религий и т.д.

Таким образом, современная форма государственного устройства России, сохраняя определенную преемственность с федеративной природой РСФСР (сочетая национально-государственный и территориальный принцип устройства), свидетельствует об уникальности российского федерализма по сравнению с классическими федерациями зарубежных стран. Эта уникальность есть отражение сложного исторического развития территориальных форм власти в России, полиэтничности ее населения, самобытности отечественной государственности и культуры. Поэтому специфика и особенности российского федерализма нуждаются не в устранении, приспособлении под известные "образцы", а научно-выверенной программе развития. Речь меньше всего идет о наборе декларативных положений, ибо потребность состоит главным образом в четкой, конкретной программе действий, в механизмах и гарантиях ее осуществления, в подключении к этому процессу всех сил общества.

Специфика и особенности российского федерализма нуждаются не в устранении, приспособлении под известные "образцы", а научно-выверенной программе развития.

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

РОЛЬ ЖЕНЩИН В ДОСТИЖЕНИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ГАРМОНИИ

Черторицкая Т.В. [2]

Нередко приходится слышать вопрос (в основном, от мужчин): зачем женщины идут в политику, во власть, в ту сферу, что традиционно ассоциируется с мужским началом? Самое интересное, что в глазах вопрошающих при этом светится вполне искреннее недоумение и несомненное желание понять – зачем, для чего?

Каждый решает этот вопрос по мере своего разумения в пределах тех установок, которые заложены воспитанием, обучением, личным опытом. И, в большинстве случаев, решает недостаточно корректно, так как ищет ответ в пространстве собственных представлений, сформированных односторонним опытом, опытом половинки того биосоциального феномена, что называется человеком.

Чисто биологически человечество является единым видом, хотя и представляет собой удивительно пестрый конгломерат наций, народов, культур. Многообразие вида обусловлено

[1] Подробно об этом см.: Проблемы суверенитета в Российской Федерации. – М., 1994. – С. 7–59.

[2] **Черторицкая Татьяна Владимировна** – Председатель Общероссийской общественной организации "Женский социал-демократический конгресс", член Союза писателей России, депутат Государственной Думы ФС РФ Первого созыва, заместитель начальника Управления информационного обеспечения Российского Центра международных научных и культурных связей при МИД Росии.