ТЕМА 81

Формирование российской государственности

Современное российское государство — это не СССР и не Российская империя до 1917 г., хотя оно и унаследовало от нее свое название. С распадом СССР не стало и России, существовавшей как единое могучее государство, великая держава на протяжении почти 500 лет. Россия в современных границах образовалась на основе одной из республик СССР — Российской Советской Федеративной социалистической республики (РСФСР), потеряв при этом 50% населения, столько же экономического потенциала, 25% территории в наиболее благоприятных южных широтах, которыми владела Российская империя до 1917 г. и СССР до 1991 г.

Государственность новой России формировалась в недрах СССР как орудие и следствие борьбы за власть в высших ее эшелонах. Никаких объективных причин для распада СССР не было, более того, он противоречит мировой тенденции экономической и политической интеграции.

В июне 1990 г. съезд народных депутатов РСФСР принял Декларацию о государственном суверенитете РСФСР, а 31 октября 1990 г. Верховным Советом был принят закон «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР».

Расположенные на территории РСФСР объекты союзного подчинения и управлявшиеся общесоюзными органами объявлялись ее собственностью; золотой запас, алмазный и валютный фонды — собственностью союзных республик с выделением долей каждой из них. РСФСР заявила о праве на конкретные объекты собственности, расположенные на территории других союзных республик. Запрещалось исполнение любых актов органов государственной власти и управления СССР, связанных с изъятием материальных и других ценностей.

Поручалось правительству РСФСР сформировать комитет по управлению государственным имуществом.

Фактически закон разрушал союзный Центр, переводил под юрисдикцию России все, что находилось на ее территории, объявлял раздел собственности СССР между союзными республиками. Следующими шагами российского руководства в этом направлении стали постановления Правительства РСФСР от 15 ноября 1991 г. № 6, 8, согласно которым 20 ноября 1991 г. прекращалось финансирование министерств и ведомств СССР, кроме тех, которым передали часть функций управления. Основанием для таких мер стало неисполнение органами СССР обязательств, предусмотренных Договором об экономическом сообществе. По мере ликвидации министерств и других органов государственного управления СССР имущество, находившееся в их пользовании, зачислялось в резерв Правительства РСФСР.

В 1991 г. был подготовлен к подписанию новый Союзный договор, при этом его подписание объявлялось добровольным делом. Верховный Совет СССР постановлением от 29 августа 1991 г. предложил республикам, как изъявившим желание подписать Союзный договор, так и не выразившим готовности к его подписанию, заключить договоры (соглашения) об экономическом, валютно-финансовом сотрудничестве, обороне, экологической безопасности, защите прав и свобод граждан независимо от их национальности.

Однако подписание нового Союзного договора не состоялось, а три республики (РСФСР, Украина, Белоруссия) обнародовали 8 декабря 1991 г. соглашение о создании Содружества Независимых Государств (СНГ). Эйфория у народных депутатов республик была так высока, что они почти единогласно, невзирая на разную партийную принадлежность, проголосовали за денонсацию Договора об образовании СССР от 1922 г., ратифицировали соглашение о создании СНГ и обратились ко всем союзным республикам с просьбой присоединиться к содружеству для взаимовыгодного сотрудничества в интересах всех народов (постановления Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 г. № 2014-1, 20151).

Главы независимых государств — Азербайджана, Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, Молдавии, Украины, опираясь на решения своих парламентов, 21 декабря 1991 г. подписали в Алма- Ате соглашение о создании СНГ, констатировав, что с образованием СНГ СССР прекращает свое существование.

Перед новой, хотя и уменьшившейся в размерах Россией, встал извечный для Российской империи вопрос: как управлять огромной территорией. Цари выстраивали жесткую исполнительную вертикаль сверху вниз. СССР построил унитарное государство де-факто, но не де-юре. Унитарность придавала единая государственная идеология и руководящая и направляющая роль одной политической партии. Согласно же Конституции СССР, союзные республики обладали широкими полномочиями и правами вплоть до выхода из состава СССР, и они реализовали это право. В СССР предпринимались попытки найти оптимальный вариант отношений между центром и регионами по вертикали и горизонтали — от жесткого централизма до совнархозов .

В РСФСР существовали административно-территориальные (политико-административные, национально-территориальные) единицы в рамках единого государства. Даже малочисленные народы в местах их компактного проживания имели органы территориального управления с учетом национальных, исторических и иных традиций. В обстановке, когда на постсоветском пространстве начался процесс отделения всех от всех, Россия могла пойти по непредсказуемому пути, вплоть до конфедерации .

Уже в 1992 г. началась раздача суверенитетов и предметов ведения по субъективным критериям. Тува, Татарстан, Краснодарский край, Дагестан самостоятельно подписывали международные договоры и создавали свои силы безопасности. Якутия ввела английский язык в качестве официального. Бурятия, Карелия, Северная Осетия приняли законы, дающие право вводить чрезвычайное положение. Ингушетия отстаивала многоженство. Башкортостан признал суверенитет обособившейся грузинской территории — Абхазии.

Многие главы регионов создали полностью подвластные им общественные системы, получили контроль над природными ресурсами, никому ни в какой форме не подчинялись, тратили бюджетные средства по собственному усмотрению, на денежные посты ставили родственников и доверенных лиц.

Вопреки мировой тенденции усиления государственного регулирования органы власти оставляли одну сферу за другой. Это не только подпитывало сепаратизм, но создавало на местах благоприятные условия для растаскивания бюджетных средств, уклонения от налогов и других форм незаконного присвоения.

Конституционный суд признал понятия «суверенитет», «субъект международного права» применительно к республикам в составе России противоречащими Конституции РФ.

Конфедерация была неприемлема для России, так как огромная территория, множество административных образований являются благоприятными факторами для распада. Для управления из единого центра, как было в СССР, уже не было базы, условий. Поэтому оптимальной формой государственности, условием сохранения единства страны и стабильности стала федерация.

Федерация в чистом виде — это форма развития демократической политической системы, искусство оптимального сочетания интересов центра и регионов, различных сообществ, исключение крайностей, т.е. произвола центра и самодурства регионального и национального сепаратизма, этнокультурный и религиозный плюрализм.

Федерализм исключает какие-либо государственные границы внутри страны, искусственные преграды для передвижения людей, товаров, капиталов по стране и предполагает разумный паритет в полномочиях центральных и региональных властей.

Единое политическое, правовое, экономическое пространство, единые правила и гарантии прав и свобод граждан служат исходными условиями существования федерации. Центр выполняет функции, которые не может выполнять субъект в отдельности или все вместе из-за отсутствия координации. Вмешательство центра в компетенцию субъекта федерации возможно по исчерпывающему перечню оснований в соответствии с конституцией или законом. Однако и субъекты федерации имеют свои органы власти, законодательство, налоговую систему и т.д. При балансе между центральными и региональными властями общество функционирует нормально, возможные разногласия устраняются через согласительные процедуры или суд. Рыхлый федерализм порождает сепаратизм в разных формах, когда субъекты становятся настолько «суверенны», что добровольно не признают над собой власть центра. Их руководители держат под контролем представительные органы власти, СМИ, сводят на нет демократические процедуры.

Чтобы пресекать сепаратистские тенденции, центр должен соответствовать требованиям сильной власти. Сильная федерация сплочена прежде всего патриотической идеологией, ей не подходит индивидуалистическая идеология, размывающая ответственность субъектов федерации, граждан перед государством. Повсюду в федерациях центральная власть воздействует на субъекты, обеспечивает лояльность и подчинение региональных властей, не беря на себя ответственность за дела на местах.

В федерации в высшем органе власти обязательно представительство не только населения в целом, но и регионов, поэтому в федеративных государствах образуются двухпалатные парламенты. Парламент является не только законодательным, но и представительным органом. Чем сильнее палата представителей регионов, тем реальнее федерация, и наоборот, если палата представителей безвольна, аполитична, то федерация становится формальной, т.е. на бумаге субъекты федерации самостоятельны, а на деле живут по указаниям сверху.

Основой формирования новых федеративных отношений в России послужили Федеративный договор, Конституция РФ.

Федеративный договор был подписан 31 марта 1992 г. представителями сначала республик, а затем краев, областей, автономий (не подписали Чеченская Республика и Республика Татарстан), что ознаменовало переход к федеративному устройству России. Федерацию образовали административно-территориальные и национально-территориальные единицы: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, которые стали субъектами РФ. Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа имеют свой устав и законодательство. Договор упорядочил отношения между центром и регионами, разграничил полномочия и этим спас страну от дальнейшего распада. Вопросы, по которым не договорились, были отнесены к совместному ведению, однако они не были расшифрованы.

Конституция РФ закрепила такие принципы федеративного государства, как единство правового поля (верховенство Конституции РФ и федеральных законов, соответствие конституций республик и уставов других субъектов РФ Конституции РФ); незыблемость территориальной целостности государства, недопустимость одностороннего изменения статуса субъекта РФ; единство основ государственного строя; общность экономического пространства (системы финансов, налогов, недопущение таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг, средств, ограничения перемещения могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей); равноправие субъектов РФ в отношениях с федеральным центром и между собой.

Приняты фундаментальные правовые акты, законы о собственности, бюджете, денежном обращении, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти различных уровней, на базе которых постепенно складывается модель федеративного государства, отвечающая современным социально-экономическим и политическим требованиям и учитывающая исторический опыт.

Принятием системообразующих законов закрепляются права и ответственность за экономические и политические решения на разных уровнях управления, их ресурсная и финансовая база, механизм беспрепятственного прохождения управленческих «импульсов» и обратной связи от федерального центра до местного самоуправления.

В единстве составляющих федерацию субъектов Центр является прежде всего политическим понятием. Он олицетворяет неделимый суверенитет, отвечает за соблюдение прав граждан. Никаких региональных суверенитетов не должно быть, как и гражданства отдельных территорий. Государственная политика проводится на общенациональном и региональном уровнях.

Центр реализует экономическую стратегию с учетом развития внутреннего рынка, финансовой, кредитной, денежной систем, горизонтальных связей регионов, более равномерного распределения по стране капитала. С экономическим непосредственно связан бюджетный федерализм, от которого во многом зависит прежде всего социальный климат в регионах. Он заключается в межбюджетных отношениях, при которых гражданам гарантируется социальный минимум независимо от территории проживания.

Государство проводит политику обеспечения равноправных отношений между народами, формирования демократических механизмов разрешения национальных проблем, поддержки и развития национально-культурных автономий, объединения усилий всех звеньев государственной системы для борьбы с агрессивным национализмом, достижения межнационального согласия. Концепция государственной национальной политики положена в основу при разработке федеральных, региональных и местных программ развития.

В здание российской государственности закладываются права и свободы личности, многообразие форм собственности, разделение властей, многопартийность, приоритет права. Носителем суверенитета и единственным источником власти становится народ, который осуществляет ее как непосредственно, так и через органы государственного управления и местного самоуправления.

Однако федерация строилась с самого начала во многом непоследовательно, больше подчинялась политической целесообразности, чем стратегическим интересам. Поэтому современный федерализм имеет переходную, еще окончательно не сформировавшуюся, а значит, и неустойчивую форму. Он находится под воздействием факторов, как укрепляющих единство страны, так и подтачивающих его.

Не преодолены еще последствия первых лет реформирования, ослаблявшего центральную и усиливавшего власть регионов. Продолжают действовать факторы, угрожающие целостности России:

• диспропорция между населением и территорией за Уралом;

• наличие анклавных территорий;

• вооруженный конфликт в Чечне;

• сложность внутреннего и внешнего политического, экономического и геополитического положения страны;

• демонстрация пограничными государствами превосходства над Россией по уровню жизни, военной мощи и другим параметрам;

• смычка международного и российского крупных капиталов;

• бессистемность государственной региональной политики, особенно в отношении Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока;

• политические амбиции лидеров.

После распада СССР в обществе витали идеи об образовании Русской, Уральской, Дальневосточной республик. В средствах массовой информации открыто обсуждался вопрос о приобретении сибирских и дальневосточных территорий за долги России зарубежными кредиторами. Закон «О соглашениях о разделе продукции» уже ограничивает суверенитет: иностранцам предоставлены полномочия по извлечению полезных ископаемых с распространением на их хозяйственную деятельность международного права.

Однако в последние годы приведены в действие факторы, укрепляющие централизованное начало, сама жизнь подвела к необходимости корректировки федеративного устройства, чтобы не потерять окончательно ориентиры будущего.

Централизованную власть удалось упрочить в результате следующих мероприятий:

• устранение несоответствий между федеративными и региональными законами;

• введение института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах с надзорными функциями;

• лишение глав региональной исполнительной власти статуса законодателей;

• принятие правового механизма федерального вмешательства в деятельность глав региональной исполнительной власти и представительной власти;

•повышение доли средств, направляемых в федеральный бюджет.

Центр расширяет властное пространство, сводит к минимуму автономную активность региональных лидеров на федеральном уровне. Государственный совет, хотя и состоит из руководителей исполнительной власти регионов, является совещательным и рекомендательным органом президентской власти, он проводник решений Президента, а также инициирует проекты законов и указов Президента, выступает связующим звеном между Президентом и Советом Федерации.

Реагирует и бизнес: банки уводят финансовые потоки в столицы федеральных округов, что понижает статус региональных центров.

Таким образом, совершенствование государственности приняло форму централизации власти после многих лет ее децентрализации. Предприняты первые, хотя и не однозначные и не исчерпывающие шаги в верном направлении. По сравнению со сверхцентрализованным управлением в СССР возросшая роль федеральной власти выглядит незаметной. Тем не менее, эта тенденция критикуется либералами, позиции которых в управлении прочны как никогда в истории страны . Это понятно: всякое укрепление государства противоречит либеральной идеологии, ставящей интересы индивидуума выше интересов государства, общества.

В централизации власти усматривается опасность унитаризма, авторитаризма, возрождения административно-командной системы. Но

разве унитарное устройство противоречит демократии? Унитарным считается государство, составные части которого не обладают политической самостоятельностью, местные власти действуют от имени и под контролем центральной власти, власть едина с одним уровнем госуправления. Внутри могут образовываться автономии для сдерживания чрезмерной централизации власти. Эту форму выбирают страны с небольшими территориями, однородными составными частями и населением. В мире, в том числе в Европе, государства в основном унитарные. Например, унитарную Францию никто не упрекает в недемократичности строя или сверхцентрализации власти. Да и грань между унитарным и федеративным государством становится размытой. Италия унитарна, но ее административно-территориальные единицы имеют не меньше прав, чем субъекты федерации в США, Германии.

Россия исторически несет бремя интеграции территорий и наций, используя для этого разные способы в разные эпохи. Сейчас к основам конституционного строя отнесен федерализм. И это внутреннее дело страны, она не обязана оправдываться за каждый шаг по реформированию власти, если даже он направлен в

сторону унитаризма. Всякая власть знает пределы централизации, иначе придется отвечать центру за все, в том числе за вывоз мусора.

Осуществляемая административная реформа требует реализации новых мер, связанных с укреплением российской государственности. Предстоит определить направления соподчиненности в сложносоставных субъектах РФ, узаконить порядок изменения статуса и территории субъекта РФ. Необходимо усиливать и федеральную и региональные власти, у каждого уровня есть своя компетенция, своя ответственность перед народом.

Согласно теории территориальной интеграции главным центростремительным фактором является государственная идея. СССР развивался, пока у общества была единая идеологическая цель, ясная перспектива. Первые же шаги в период перестройки по их развенчанию ослабили государство, пробили бреши, казавшиеся абсолютно невозможными. России нужна национальная идея, определяющая стратегию и пути развития страны и цементирующая устои государства.

Задания

1. Прочитать текст. Составить 10 вопросов по теме