**Актуальные проблемы реформирования федеративных отношений в России**

Юханов Н.С.

Решение о разделении страны на семь федеральных округов и реформировании института полпредов президента, заключавшееся не только в сокращении их числа, но и наделении более весомыми полномочиями, практически в одночасье изменило политическую конфигурацию в России. Вслед за указом о семи полпредах появились и три президентских законопроекта, положившие начало реформе федеративных отношений, призванной остановить дезинтеграционные процессы на территории страны.

В сложившейся в последние годы системе территориальной организации управления был превышен “порог управляемости”. Существовал слабый федеральный Центр, который крайне неэффективно выполнял свои управленческие функции. Существовали регионы, большинство из которых было просто не способно самостоятельно “переварить” и эффективно реализовать на благо общества все взятые на себя полномочия. Возник управленческий разрыв между центральными федеральными органами исполнительной власти и их территориальными подразделениями в субъектах Федерации. Чрезмерное количество управляемых элементов не позволяло эффективно контролировать исполнение решений, а зачастую имеет место непроходимость системы для управленческих сигналов “по вертикали”. Последствия сохранения “слабого центра и слабых регионов” могли быть очень серьезными для страны.

Образование округов как раз и явилось результатом осознания на государственном уровне соответствующих управленческих задач, неудовлетворенности состоянием законности в субъектах Федерации и низкой степенью эффективности работы территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти.

Их образование, очевидно, является также актом вертикальной деконцентрации полномочий президентской власти, приближения федерального аппарата управления к субъектам Федерации и к населению. Появляется и возможность повысить на уровне округов эффективность реализации государственной политики в области территориального развития, обеспечить единство правового и экономического пространства Федерации как по вертикали, так и по горизонтали, увеличить возможности межрегиональной интеграции, оптимизировать взаимодействие региональных и муниципальных уровней управления. Однако пока этот процесс только начинается и часто остается не подкрепленным ни политической волей, ни юридическими нормами.

В Указе от 13 мая 2000 г. не названы причины, побудившие реорганизовать всю систему представителей Президента на местах и создать федеральные округа, а содержится стандартная фраза: В целях обеспечения реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений

В последние годы обострилась проблема несоответствия законодательства субъектов РФ федеральному законодательству особенно по вопросам [c.99] совместного ведения России и субъектов РФ. Причем во многих случаях противоречия коренятся не столько в “принципиальной” позиции органов государственной власти субъектов Федерации, сколько в недостаточной экспертной проработке проектов законодательных актов и в отсутствии возможности провести консультации с соответствующими федеральными органами власти еще на стадии их подготовки. Именно акую важную задачу, как организация консультаций и предварительной экспертизы законопроектов в субъектах РФ по вопросам совместного ведения, мог бы взял на себя полномочный представитель Президента РФ. Однако, эффективность подобного решения прямо пропорционально уровню политического доверия регионов центру, а также способности полномочных представителей к поиску консенсусных форм взаимодействия. Стоит отметить, что полномочные представители Президента РФ, назначавшиеся в субъекты РФ до принятия упомянутого Указа, не обладали адекватными ресурсами для решения перечисленных проблем. В том же время численность их была довольно велика, чтобы всем им уделялось достаточно внимания со стороны Президента РФ и его Администрации. Даже одно сокращение числа полномочных представителей, в результате которого в определенной степени произошло сосредоточение в их руках властных ресурсов и политического авторитета, создает предпосылки для повышения эффективности их работы.

Указ Президента РФ следующим образом определяет основные задачи полномочного представителя: организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ; организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти; обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента РФ; представление Президенту РФ регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту РФ соответствующих предложений.

Указ Президента РФ “О полномочном представителе Президента Российской Федерации в Федеральном округе” определяет в качестве основных задач деятельности нового института, как нам кажется, прежде всего контрольно-политические. К их числу может быть отнесено и представление Президенту регулярных докладов о социальном и экономическом положении в округе. Такой круг задач представляется вполне логичным и непосредственно коррелируется с конституционными функциями Президента РФ, который формально не является главой исполнительной власти и не руководит реализацией социально-экономической политики, хотя и отвечает за ее формирование в рамках определения долгосрочных целей развития страны и государства.

Приоритетность контрольно-политических функций полпреда обеспечивается и его местом в структуре органов федеральной власти. Непосредственное обеспечение деятельности полномочного представителя осуществляет его аппарат, являющийся самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ, которая осуществляет методическое [c.100] руководство по вопросам организации контроля за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента, постановлений и распоряжений Правительства РФ, реализацией федеральных программ.

Анализ ситуации вокруг полномочных представителей Президента действительно показывает, что существует масса сложностей. Здесь просуммировались как правовая неопределенность их положения и статуса, так и концептуальная. Причем, вторая является определяющей по отношению к первой.

Единственной, как нам представляется, “чистой” функцией полномочных представителей является мониторинг ситуации в регионах и “подготовка регулярных докладов Президенту”. (Президент должен иметь возможность “держать руку на пульсе регионов”, должен понимать, что там происходит, что за люди там проявляются.) Это задача, по сути дела, “государева ока”, а если уж пользоваться историческими аналогиями, то “чиновника по особым поручениям”.

Если вдуматься в формулировки остальных функций, как они определяются нормативными документами и (или) самими полномочными представителями, мы без труда обнаружим, что, практически, все их функции носят “дополнительный”, “компенсаторный” характер. В определенном смысле они являются “дублирующими” по отношению к функциям Правительства РФ, Прокуратуры РФ, а отчасти — и к функциям руководства субъектов РФ.

В конечном счете, полномочные представители — это своего рода “второе Я” главы государства в округах. От того, как мы определим стратегически положение Президента в системе государственных органов, будет зависеть во многом и положение его представителей.

В целом функции, которыми наделен полномочный представитель, соответствуют поставленным перед ним в Указе главным задачам. Вместе с тем, некоторые функции выходят за рамки наблюдения и контроля. Так, полномочный представитель вправе и даже обязан организовывать взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями, разрабатывать совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов РФ программы социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа. Возможно, надо было бы расширить раздел, посвященный задачам представителя, так как перечень поставленных задач нельзя считать исчерпывающим, поскольку в нем говорится лишь об основных, что предполагает наличие и других (неосновных), не упомянутых в данном Указе.

В политическом плане очевидно, что реформа имеет целью создание более управляемой политической и организационно-мобилизационной региональной инфраструктуры, единого правового пространства. В политической сфере полпреды в настоящее время концентрируют свои усилия на работе по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным, разрешении политических конфликтов на региональном уровне, контроле за ходом региональных выборов. [c.101]

Активно проводится линия на формирование на уровне округов своей информационной политики. Создаются координационные советы СМИ округа. Полпреды получили ряд полномочий по назначению руководителей региональных отделений ВГТРК. В перспективе ставится задача создания полноценной системы окружных СМИ.

На уровне федеральных округов начинают создаваться “мини-Советы Федерации” и “мини-Госсоветы”. Полпреды формируют соответствующий комплекс структур, координационных окружных советов и т.д. В перспективе предполагается, что каждый орган обзаведется неким универсальным и единообразным набором структур, среди которых будут: совет руководителей региональных представительств федеральных органов, в т.ч. и “силовики” (своеобразное окружное правительство); совет губернаторов (своего рода мини-Госсовет); возможно, совет представителей исполнительной и законодательной власти регионов (своеобразный мини-Совет Федерации); совет по местному самоуправлению; экспертно-консультативные, научные советы, в т.ч. окружные центры стратегических разработок.

Одновременно развитие системы округов создает ряд предпосылок для изменения расстановки сил между регионами и региональными элитами. Можно ожидать, что субъекты федерации, объявленные столицами округов, существенно укрепят свои федеральные политические позиции, увеличат “политический вес”. Одновременно могут несколько ослабнуть политические позиции ряда признанных лидеров губернаторского корпуса, чьи города не получили “столичного” статуса. Подобные регионы превращаются в своеобразные “подавленные” региональные центры, с латентным оппозиционным потенциалом.

Отношения полпредов с региональными олигархами пока также не выстроены. Это связано с тем, что представители Президента пока не могут продемонстрировать владение экономическими ресурсами и технологиями, а также достаточный лоббистский потенциал. Кроме того, статус регионального олигарха, как правило, обеспечен отношениями с губернаторским корпусом, который, во всяком случае, пока, сохраняет контроль над реальными экономическими отношениями и финансовыми потоками. Однако работа полпредов с региональными олигархами уже начинается, и мотивирована она часто как раз политическими задачами.

В ряде случаев система полномочных представителей начинает работать как система “федерального вмешательства” в региональные политические процессы, расстановку сил в местной элите, как инструмент ограничения власти губернаторов, механизм политического контроля над ними. В других случаях и в других субъектах Федерации может наблюдаться прямо противоположная ситуация: аппараты полпредов формируются из людей губернаторов, быстро интегрируются и поглощаются местной элитой, происходит дальнейшее сращивание федеральной и региональной бюрократии и скатыванию к технократическому федерализму. Здесь гипотетическая система федерального вмешательства постепенно эволюционирует в систему регионального лоббизма в Центре, когда полпреды и их аппараты превращаются в новый и высокоэффективный канал лоббирования. [c.102]

В результате, один и тот же политический и управленческий институт выполняет по отношению к разным регионам и в зависимости от ситуации и политической конъюнктуры совершенно разные задачи и функции.

Впрочем, оптимизация территориального управления не может быть произведена быстрыми и радикальными мерами. Это развернутый во времени процесс последовательного реформирования государственной системы. Есть достаточно оснований полагать, что по мере становления системы федеральных округов эффективность управления “по вертикали” будет возрастать. Представители Президента могут фактически получить статус представителей Федерации (государства) в округах, одновременно решая и задачи представительства Президента, и территориального государственного управления.

В этой связи принципиально важно отметить еще одно обстоятельство, которое зачастую ускользает от внимания практиков и наблюдателей. Важнейшей задачей полномочных представителей является и создание эффективных механизмов взаимодействия государства и общества, “обратной связи” между Президентом и народом. Институт полпредов, в этом смысле, должен соответствовать своему названию, то есть представлять Президента Российской Федерации на конкретной территории, от его имени помогать обществу и отдельным гражданам в решении тех проблем, которые они не могут, не в состоянии решить сами.

Институт полпредов может быть серьезно усилен функциями координации и контроля за реализацией государственной социально-экономической политики, использованию федерального имущества, контроля за использованием средств федерального бюджета. На уровне округов может вестись разработка специальных мер и программ по привлечению внешних инвестиций, технологическому перевооружению производств, созданию точек роста и центров инноваций, развитию малого предпринимательства, возрождению села.

Сегодня, как это уже неоднократно случалось в отечественной истории, насущной является задача собирания российских земель. Но ведь “собирать земли” — это не только объединять территории или укреплять вертикаль власти. Это еще и “доводить до ума” систему управления, создавать из отдельных элементов и частей совершенно новое качество. Федеральные округа и институт полномочных представителей Президента — важнейший, если не ключевой инструмент политики государства в этой области.

Как уже отмечалось, одной из важнейших проблем, которые сегодня стоят перед полномочными представителями Президента, является приведение в соответствие федеральному законодательству законодательства субъектов Федерации. В Администрации Президента эту проблему пытались разрешить давно. И Министерство юстиции, и Генпрокуратура в течение многих лет раз в квартал присылают сводки имеющихся противоречий. На сегодняшний день количество нормативных правовых актов в субъектах Федерации перевалило уже за 300 тысяч, причем более 70 тысяч не соответствуют федеральному законодательству. Таким образом, перед полпредами стоит чрезвычайно сложная неформальная задача.

Обратимся теперь, собственно, к правовой основе института полпредов и посмотрим, насколько данный институт инкорпорируется в конституционно-правовое поле российского государства. Необходимо сразу отметить, что с [c.103] конституционно-правовой точки зрения создание института полномочных представителей Президента в федеральных округах не противоречит Конституции Российской Федерации по следующим основаниям.

Во-первых, ст. 78 Конституции РФ говорит о том, что федеральные органы исполнительной власти могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. То есть Конституция не говорит, в каком масштабе они имеют право это делать, в каком территориальном разрезе, но в принципе разрешает это делать.

Во-вторых, может быть, основная статья для права Президента создавать подобные институты — это ст. 80 Основного закона, в частности, ее 2-я часть. В ней говорится о том, что Президент — гарант Конституции, прав и свобод человека; он принимает меры по охране суверенитета, независимости и государственной целостности и (здесь это самое главное) обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Многие конституционалисты называют эту статью набором скрытых полномочий президента.

Как конкретно должно обеспечиваться согласованное функционирование органов государственной власти? Это может происходить и в том числе путем применения главой государства координирующих полномочий в отношении органов исполнительной власти. Здесь необходимо подчеркнуть, что в России официально нет отдельной президентской ветви власти и поэтому мало кто может понять, к какой власти, собственно, относится Президент. С одной стороны, он глава государства. Но можем ли мы сказать, что он не является главой федеральной исполнительной власти? Нет, поскольку де-факто он одновременно играет роль и главы исполнительной власти. В общем-то, в указе о полномочных представителях Президент фактически делегировал на соответствующий региональный уровень свои собственные полномочия. И он не превысил своих полномочий. Можно по-разному относиться к самой этой идее, но с правовой точки зрения создание института полпредов в федеральных округах не противоречит Конституции Российской Федерации. Такова юридическая реальность.

Какие еще аргументы можно привести в обоснование этого права Президента? Прежде всего нужно назвать ст. 71, касающуюся исключительных полномочий, где говорится об установлении системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти и формировании федеральных органов государственной власти. Иными словами, Президент использовал исключительное право Российской Федерации, устанавливая, где и как располагаются федеральные структуры. Это не компетенция субъектов Федерации.

Поскольку полпред не наделен властными полномочиями, он не ущемляет в правовом смысле и властных полномочий губернатора. “С практической же точки зрения вопрос о том, кто конкретно является полпредом в данном федеральном округе, каков его политический вес и влияние, — очень важен. Губернатор, естественно, будет принимать это все в расчет. Но в правовом смысле полпред для губернатора — всего лишь новый “глаз” за ним. И в этом смысле можно, наверное, сказать, что губернатор оказался ущемленным, потому что вместо тех институтов, которые должны были бы смотреть за ним, — федеральной прокуратуры, ФСБ, МВД и тд, но не смотрят или смотрят мало, появился “глаз”, который специально предназначен для [c.104] того, чтобы смотреть. К тому же этот институт появился одновременно с законом о праве отстранения губернатора от должности. В совокупности эти изменения в определенной степени ущемляют губернатора и в правовом смысле тоже. Но это не связано непосредственно с правовым статусом полпреда” (http://niiss.ru/nii/Publications).

Делая некий предворительный вывод необходимо указать на основные причины, перманентные цели, которые ставились во главу угла при проведении реформ федеративных отношений. Основная цель проведения этих законов в жизнь было восстановление в стране сильной государственной власти. Уже много сказано, что за прошедшие десять лет государственная власть в стране сильно ослабла, что является одной из причин как неудачи социально-экономических реформ, так и сильнейшей деградации и коррупции, охвативших нашу страну.

Поэтому попытка В.Путина сначала навести порядок во власти, а затем завершить экономические и другие реформы имеет все основания. Но делать все, как говорится, нужно с умом и прежде всего с учетом того, что Россия вот уже десять лет не унитарное авторитарное государство, а федеративная, демократическая страна.

Меньше всего возражений вызывают законопроекты, вводящие "институт федерального вмешательства" в нашу юридическую и политическую практику. В нашей стране отсутствие "института федерального вмешательства" и нежелание президента Б.Ельцина "портить отношения с губернаторами по соображениям политической целесообразности" привели к "правовой анархии" в регионах и установлению режимов личной власти и произвола руководителей целого ряда субъектов Федерации. В этих регионах выборы руководителей проходят фактически на безальтернативной основе, законодательные собрания превратились в "придаток" исполнительной власти, ликвидированы независимые средства массовой информации, политическая оппозиция загнана чуть ли не "в подполье", местное самоуправление влачит жалкое существование, правоохранительные органы и суды руководствуются не законом, а "телефонным правом и указаниями из местного Белого дома", определяющее влияние на власть оказывают не конституционные органы власти, а местные "олигархи", фавориты, родственники губернатора и т.п.

Поэтому такая мера давно назрела. Более того, комитет по делам Федерации и региональной политики Государственной Думы предлагал ввести "институт федерального вмешательства" еще несколько лет назад в этот же Закон "Об общих принципах организации власти...". Тогда Совет Федерации его, естественно, отклонил, а президент отказался поддержать Думу, не желая портить отношения с губернаторами и предпочитая строить отношения с регионами на договорной основе.

Предлагаемый В. Путиным закон фактически не вносит ничего принципиально нового в процедуру роспуска законодательных собраний и отстранения от должности высшего должностного лица субъекта Федерации. Эта процедура уже прописана как в вышеназванном законе, так и в конституциях и уставах всех субъектов Федерации, кроме Чечни. Для губернаторов она прописана, как импичмент (отстранение от должности), который ему может [c.105] объявить Законодательное собрание региона, для законодательных собраний как процедура роспуска, которую может инициировать губернатор.

Новое состоит в том, что теперь этим правом инициативы отстранения от власти местных властных институтов наделяются еще и федеральные институты: в отношении президентов и губернаторов этим правом по законопроекту наделяется Президент России, в отношении местных законодательных собраний – Государственная Дума. Причем федеральные органы власти вначале объявляют предупреждение "нарушителю", предлагая ему привести в соответствие с федеральными Конституцией и законами свои нормативно-правовые акты либо конкретные действия, противоречащие закону, создающие препятствия для реализации закрепленных Конституцией (уставом) и законами субъекта Федерации полномочий органов государственной власти субъекта РФ, нарушающие права и свободы граждан. И только если это не подействует, они инициируют процедуру отстранения. Причем окончательное решение выносят судебные органы власти: вначале областной (республиканский) суд, а затем, если понадобится, и Верховный Суд России.

Перед полпредами была поставлена задача в первую очередь заняться контролем за приведением в соответствие местных законодательств федеральному и координацией работы федеральных органов власти в регионах. И Путин, который эти задачи и ставил, считает, что полпреды в целом неплохо с ними справились. Тем не менее нельзя сказать, что процесс встраивания полпредов во властную вертикаль проходил безболезненно. И дело не только в отношениях с региональными лидерами, хотя, как заметил президент, "иногда представители президента забираются за черту, где находятся очевидные прерогативы региональных руководителей.

Принятие указа “О Государственном совете РФ” было так же направлено на реализацию полномочий главы государства (в соответствии со ст. 80, 85 Конституции) по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти национального и субнационального уровня. Создается принципиально новый совещательный орган в политической системе России, не подменяющий в своей работе парламент или правительство, хотя способный определять общий вектор развития страны. Президиум Госсовета имеет ротационный принцип работы, а это значит, что по прошествию определенного количества времени (один раз в пол года) региональная элита, институционально представленная на федеральном уровне будет непременно обновляться. Государственный совет, как политический орган стратегического назначения необходим и важен как для центра, так и для субъектов федерации, так как направлен на выработку консолидированной позиции по ключевым вопросам развития государства.

Председателем Госсовета является сам Президент РФ. В отличии от Совета Федерации, Госсовет не представляет интересы территорий, а дает уникальную возможность на основе принципов координации и кооперации властей, взглянуть на многие политические, социально-экономические, идеологические, информационные и тд. с общегосударственных и общенациональных позиций.

Неслучайно в выступление Президента Российской Федерации В.В.Путина на заседании Государственного совета прозвучала идея что “иногда не мешает остановиться, подняться над текучкой, над ежедневной административной [c.106] суетой. Над сугубо региональными или сугубо федеральными проблемами. Есть ведь общие задачи, без решения которых эффективного движения страны вперед не будет” (www.president.kremlin.ru). Иными словами, подобный совещательный орган нужен, прежде всего, для того, чтобы не только согласовывать действия федеральных и региональных властей, но и совмещать позиции Федерации в целом и интересы разных территорий страны в частности, учитывая политико-управленческий опыт субъектов федерации.

Нам кажется, что подобный политический институт необходим по причине необходимости в совершенствовании коммуникационного компонента политической системы, за счет создания в государстве эффективного инструмента обратной связи между центром и регионами, тем самым на основе политически согласованных позиций, укреплять властную вертикаль и обеспечить подобными мерами правовое, экономическое и политическое единство страны с учетом местных особенностей. Считаем целесообразным, также отметить, что подобный политический орган власти с совещательными функциями позволит в случаи эффективной работы реализовать, заложенный в 77-й статье Конституции принцип единой системы исполнительной власти центра и регионов. Не случайно, к основным задачам Государственного Совета отнесены вопросы, связанные с обсуждением имеющих особое государственное значение проблем, касающихся взаимоотношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, важнейших вопросов государственного строительства и укрепления основ федерализма, обсуждение вопросов, касающихся исполнения (соблюдения) федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления федеральных законов. К важнейшим задачам Госсовета отнесены также обсуждение проекта федерального закона о федеральном бюджете; обсуждение информации Правительства Российской Федерации о ходе исполнения федерального бюджета; обсуждение основных вопросов кадровой политики в Российской Федерации; обсуждение по предложению Президента Российской Федерации иных вопросов, имеющих важное государственное значение.

Изменения в формировании Совета Федерации, в частности запрет главам исполнительной и законодательной властей сенаторствовать в верхней палате парламента имеет ряд неоспоримых преимуществ. Во-первых, СФ должен работать на постоянной основе, во-вторых, присутствие губернаторов в СФ нарушает принцип разделения законодательной и исполнительной властей, за частую узко региональные интересы предопределяли политические решения членов верхней палаты парламента, в-третьих, иммунитет, которым обладали губернаторы, способствовал не росту эффективности государственной системы, а ее криминализации. СФ как верхняя палата парламента работал все эти годы недостаточно профессионально. Любой свидетель может подтвердить, что профессиональный уровень обсуждений законопроектов в ГД на порядок выше, чем в СФ. Члены СФ очень компетентны в решении региональных проблем, но видимо не достаточно компетентны в решении федеральных проблем.

В заключение хотелось бы отметить, что существуют различные оценки федеративной реформы, проведенной Президентом России В.В.Путиным. Так, например, 21 июня 2000 г. в Доме Союзов прошла конференция "Федеративная революция в России", организованная Институтом политических исследований [c.107] (директор – С.А.Марков). Конференция прошла накануне второго слушания по пакету законопроектов о реформе федеративных отношений, внесенных президентом в Госдуму (см.: www.politics.ru). С докладами выступили: В.Рыжков (депутат ГД, фракция "Единство"), В.Лысенко (депутат ГД, фракция "Российские регионы"), П.Федосов (политический советник председателя СФ Е.Строева), Н.Петров (ведущий эксперт Московского Центра Карнеги) и др.

Известный политолог С.А.Марков назвал реформу революционной по содержанию, направленную на национализацию власти и вывод страны из стадии транзитологической неопределенности. По мнению ученого реформа надолго, может быть на десятилетия, предопределит государственное устройство России. С.А.Марков полагает, что у региональных лидеров отнимают иммунитет путем принятия закона о создании института федерального вмешательства Президента в дела губернаторов. Это свидетельствует о том, что глава государства, возможно, начнет снимать неугодных региональных лидеров, установивших авторитарные политические режимы в регионах для централизованного и административного управления финансовыми потоками в обход федеральному Центру. В результате приватизации собственности региональными политическими лидерами и установлению децентрализованных федеративных отношений, Правительство РФ не в состоянии эффективно проводить разумную экономическую политику. В результате унитаризация политического пространства России окажется некой исторически обоснованной неизбежностью.

В.Лысенко предлагает взглянуть на характер реформ федеративных отношений, с точки зрения в целом, обновления политической конфигурации на разных уровнях власти. Он полагает, что данный этап в федерализации государства является логически обоснованным и политически целесообразным. За 10 лет общество устало от хаоса, от неспособности демократических институтов обеспечить политическую стабильность, экономический рост. Поэтому в умах избирателей на первый план вышла идея порядка, укрепления государственной власти. Концепция консолидации политических институтов при установлении режима управляемой демократии соответствует пожеланиям общества и объективным потребностям граждан.

В целом, ученый одобряет направление реформирования федеративных отношений. Однако были высказаны пожелания, чтобы законопроекты не одобрялись бы в спешке, поскольку есть очень много конкретных моментов, в которых эти законопроекты могут быть очень значительно улучшены.

Депутат ГД Владимир Рыжков, высказал иную позицию, основанную на том, что подобный сознательный демонтаж федеративных отношений обречен, так как федеральный Центр для решения сложных проблем выбрал простой, самый примитивный ответ в виде административной централизации. Легитимность членов СФ значительно уменьшается, в то время как его полномочия сохраняются огромные. Это порождает серьезную нестабильность всей политической системы, снятие мэров прямо противоречит Конституции. Главы семи округов не имеют по сути никаких правовых полномочий. В правовом пространстве они не закреплены.

П.Федосов, советник председателя СФ Егора Строева, считает, что реформа направлена на укрепление государственности, которая на протяжении 12 лет оставалась разменной монетой в политической борьбе различных акторов [c.108] федерального и регионального уровня. Однако ученый считает, что это приведет к удалению регионов из общефедерального политического процесса.

Ведущий эксперт Московского центра Карнеги, Николай Петров, считает, что в борьбе против регионального авторитаризма власти предлагают сомнительный метод – общефедеральный авторитаризм и видит одну из главных проблем российского федерализма в нечеткости при разделении компетенции, что порождает политический торг между федеральным центром и регионами. В законопроекте используется сомнительная формула: "президент вправе". Эта формула приведет к тому, что политический торг будет продолжаться на нечеткой законодательной основе. Просто один из игроков – Кремль – будет сильнее. Нынешние предложения представляются эксперту некой социальной инженерии, направленной на искусственное конструирование новой политической реальности.

Если суммировать позиции экспертов, аналитиков, ученых-обществоведов и политиков, то можно предположить, что в сфере федерализма идея укрепления государства должна выразиться в переходе от децентрализованной федерации к централизованной, от договорной к конституционной, от асимметричной к симметричной, от дуалистической к кооперативной. Негативным явлением, на наш взгляд, продолжает оставаться опасность того, что предложенные законопроекты не остановятся на этом разумном этапе, а сразу перейдут к радикальной унитаризации политического пространства, при формальном соблюдении демократической процедуры. Для политического режима в целом, как нам кажется, это будет означать переход от управляемой демократии к авторитаризму. В целом, с нашей точки зрения, “фактор Путина” может поставить под вопрос самостоятельность регионов, так как программа по централизации государственной власти направлена на сосредоточение механизмов распоряжения рецентрализованными финансовыми и производственными потенциалами страны в руках президентской администрации. Борьба современной политической элиты на федеральном уровне за централизацию политической системы означает, на наш взгляд, конец “ельцинской эпохи” с присущими ей правовыми, экономическими и политическими антагонизмами между центром и регионами.

На наш взгляд, произошла деконцентрация федеральной власти, как мера выбранная для приостановления эскалации центробежных тенденций, ведущих к нарастанию энтропийности политического процесса и ослабления всей политической структуры страны.

Деконцентрация — это передача полномочий в рамках отдельного органа или уровня власти на нижние этажи управления для повышения эффективности всей системы.

Начало этому процессу положило создание в стране семи федеральных округов, которые, по сути, являются межрегиональными представительствами федеральной власти и должны действовать в рамках ее компетенции на всей территории страны. Очевидно, что процесс их формирования и становления оказался весьма болезненным, так как неизбежно был связан с новым перераспределением власти и контроля над финансовыми потоками между губернаторами и представителями президента. К его позитивным моментам можно отнести то, что активно начало восстанавливаться единое правовое и отчасти экономическое пространство страны, судебная система. Есть надежда, [c.109] что с принятием закона о партиях появится возможность для восстановления единого политического пространства и становления гражданского общества. К примеру, в последнее время федеральное руководство явно перехватило инициативу у региональных лидеров, что явилось следствием огромного и прочного запаса легитимности федеральной власти и уровень доверия к политике реформ со стороны населения. Итоги выборов 1999 и 2000 гг. позволили исполнительной власти и Президенту России практически беспрепятственно проводить свои законодательные инициативы через государственную Думу, где как отмечает В.Лысенко, устанавливается полуторапартийная политическая система, управляемая политическими структурами подконтрольными президенту.

На наш взгляд, возникает опасность, что нынешние представители президента в федеральных округах начнут посягать на конституционные права субъектов Федерации. Подобное развитие событий, если оно произойдет, будет негативно влиять на процесс реформ, и допустить этого нельзя. Полномочия представителей президента должны жестко ограничиваться конституционными рамками полномочий федерации. Они должны координировать деятельность представителей всех федеральных министерств и ведомств на региональном уровне и в то же время выстраивать нормальные партнерские отношениях с руководством соответствующих субъектов Федерации ради эффективного решения как общегосударственных, так и региональных проблем.

Нужна реформа системы власти в самих субъектах Федерации. Невозможно сохранять авторитарно-олигархическую систему на региональном и местном уровнях, когда исполнительная власть в субъектах федерации удерживает в своих руках все реальные бразды правления, а представительная и судебная ветви остаются номинальными. Нужно выравнивать степень влияния всех ветвей власти, добиваться независимости судебной власти. Решить эту задачу можно лишь путем сочетания политических и правовых мер, включая более активное участие общефедеральных политических организаций (партий) в региональных выборах, приведение регионального законодательства в соответствии с федеральным, четкой регламентации основных принципов формирования органов власти и управления в субъектах Федерации и их взаимодействие с Центром и местным самоуправлением.

Также нужно дать органам власти субъектов Федерации больше самостоятельности в социально-экономической сфере. Федеральный Центр физически не может следить за тем, насколько эффективно используется в такой огромной по территории стране, как Россия, недвижимость, и земля. При этом региональные власти должны иметь возможность регулировать эти налоги (по крайней мере в сторону понижения), чтобы использовать их как инструмент воздействия на уровень деловой активности в регионе. В этом случае есть возможность сделать налоговую систему механизмом самофинансирования регионов и начать этим ломку сложившейся системы, когда из 89 субъектов Федерации только 10-12 (по разным оценкам) — доноры, а остальные – реципиенты.

В силу объективных причин процесс формирования подлинного федерализма в России займет, очевидно, довольно продолжительный исторический период времени, в течение которого будут созданы все необходимые условия для его построения. Суть данных условий заключается на наш взгляд, в создании эффективной рыночной экономики, сильных демократических институтов [c.110] государства, формирование гражданского общества и новой политической культуры и обретением многонациональным народом новой идентичности России.

Главные задачи развития федерализма видятся в укреплении конституционных принципов российского государства, таких как государственная целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации. Однако подобные конституционные основы российского федерализма оказывались нереализованными, в силу наличия социально-экономической и правовой асимметрии в федеративных отношениях, а так же множества противоречий в конституционной модели современного российского федерализма. В частности, противоречивые принципы структурирования федерации, нерешенная проблема размежевания полномочий и собственности между центральными и региональными властями, несоответствия между федеральной Конституцией и основными законами субъектов федерации, наличие стереотипов “социалистического” советского федерализма с тенденциями этнизации государства и огосударствлении этничности.

Совершенствование федеративных отношений входит в число приоритетных задач внутренней политики государства и призвано реализовать на практике конституционные принципы федерализма, особенно принцип равноправия всех субъектов Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти. Оптимизация федеративных отношений не преследует цели “губернизации.” республик или “республиканизации” краев и областей. “Своеобразие российского федерализма состоит в сочетании национального и территориального фактора и их консенсусное развитие” (Медведев Н.П. Институт консенсуса и проблемы федерализма в современной России / Конституционно-правовые проблемы развития российского федерализма. – М., 2000. С 112).

В условиях постоянной борьбы центробежных и центростремительных тенденций, интеграционных и дезинтеграционных процессов, потеря центральной властью управляемости политическими процессами грозила перерасти определенный критический порог. Дальнейшая пролонгация асимметричных отношений между центром и регионами способствовала нарастанию энтропийности и приводила к элиминации коммуникационного (структурно-функционального) компонента в политической системе. В России постепенно сложились дуалистические федеративные отношения, как следствие чрезмерной концентрации власти на федеральном и региональном уровне, и отсутствия правовой субординации между центром и составными частями федерации, образовались два конкурирующих центра силы. В сложившихся условиях необходимы были преобразования в области государственного устройства, направленные на реставрацию государственной власти и централизацию политических отношений между центром и регионами.

На наш взгляд, реформа федеративных отношений, введение института полномочного представителя в семи федеральных округах, была направлена, прежде всего, на создание нового механизма деконцентации федерального центра путем передачи полномочий в рамках федерального уровня власти на нижние этажи управления. Создание такого органа как Госсовет, который [c.111] является институтом политического представительства региональной политической элиты, было направлено для решения регионами общенациональных и стратегических проблем. По сути, были созданы новые формы координации и кооперации властей по вертикали.

Поэтому реформы федеративных отношений были ориентированы на восстановление в стране сильной государственной власти. Уже много сказано, что за прошедшие десять лет государственная власть в стране сильно ослабла, что является одной из причин как неудачи социально-экономических реформ, так и сильнейшей деградации и коррупции, охвативших нашу страну. Поэтому попытка В.Путина сначала навести порядок во власти, а затем завершить экономические и другие реформы имеет все основания. Но делать все нужно с умом и прежде всего с учетом того, что Россия вот уже десять лет не унитарное авторитарное государство, а федеративная, демократическая страна.

**Список литературы**

1. Зубов А.Б. Унитаризм или федерализм (К вопросу о будущей организации государственного пространства России). // Полис. – 2000. № 5.

2. Конституционно-правовые проблемы развития российского федерализма. – М., 2000.

3. Медведев Н.П. Институт консенсуса и проблемы федерализма в современной России / Конституционно-правовые проблемы развития российского федерализма. – М., 2000.

4. Моммен А. Заявка В. Путина на власть: конец российского федерализма? // Полис. – 2000. № 5.

5. Попов А.И. Региональная политика в России: проблемы государственного управления. – М., 2000.

6. Рыжков В.А. Странная федерация: проблемы и перспективы развития федерализма в России // Полития. – 2000. № 4 (14).

7. Стрельников Г.А. Федеративные отношения: становление, развитие, тенденции. – М., 2001.

8. Федерализм теория и история развития / Под ред. М.Н.Марченко. – М., 2000.

9. Федоров А.Ф. Российский федерализм: исторический опыт и современность. – М., 2000.