



Ф.Б. Мсоева

К вопросу демократизации федеративных отношений

(политико-правовые аспекты)

Ф.Б. Мсоева*

Государственная власть в федерации едина, но, тем не менее, она разделена по вертикали: и федерация, и ее субъекты обладают государственной властью. Доминирующим элементом здесь является сотрудничество, но иерархичность, подчинение в федеративных отношениях, т.е. когда субъект федерации подчиняется федеральному центру в рамках закона, присутствует всегда. Здесь, на мой взгляд, большая роль принадлежит идеологии федерализма – системе политических, правовых, нравственных, международных и других взглядов и идей, в которых осознается и оценивается отношение всех граждан, независимо от национальности, вероисповедания, возраста, региона проживания.

Федерация – это структура содержания федерализма, порядок организации его элементов, и как понятие имеет самостоятельное значение. В федерации внимание акцентируется на структурной, прежде всего – организационной стороне государства.

Сегодня элементы федерализма используются и как основа формирования и развития местного самоуправления, и как элемент межгосударственных отношений и формирования конфедеративных образований с ярко выраженными элементами федеративного устройства (Европейский Союз) [1].

Важнейшим отличительным признаком любого федеративного государства является то, что его составляющие – субъекты Федерации – обладают значительной автономией и относительной независимостью от федерального центра. Члены федерации имеют право формировать собственную политическую организацию, идеологию, которая бы не противоречила конституционным нормам, могут распоряжаться своими финансовыми ресурсами. Пользуясь бюджетной автономией, они сами устанавливают региональные экономические и социальные приоритеты. Субъекты федерации в рамках сложившихся ав-

тономий взаимодействуют с федеральным центром (по вертикали) и вступают в отношения между собой (по горизонтали). Нормы Основного закона государства (Конституции), определяющие федеративный характер государственности, составляют конституционные основы федерализма. Как подчеркивает П. Кинг, «федерацию удобно определить как конституционную систему, которая являет собой пример разделения полномочий между центральным и региональными правительствами и в которой регионам даровано особое, или укрепленное (entrenched), представительство в процедурах принятия решений на центральном уровне» [1, с. 14–15].

В мире сегодня идет процесс демократизации федеративных отношений, возрастает ответственность носителей государственной власти. При сохранении субординации системы общенационального права и государственной власти, сочетания элементов централизации и децентрализации в современной модификации федерализма, система государственной власти все более интенсивно подкрепляется развитием отношений, основанных на децентрализации (самоуправлении), субсидиарности (пропорциональности компетенции при разделении государственной власти) и кооперации, которая подразумевает сотрудничество и взаимную ответственность сторон федеративных отношений. Обобщение всех этих основных тенденций позволяет вывести идеальную модель федерализма современного государства – децентрализованный (по принципу самоуправления), симметричный (равноправие субъектов федерации), кооперативный федерализм (основанный на сотрудничестве и взаимной ответственности сторон федеративных отношений) [2].

Дореволюционный русский исследователь А.С. Яценко отмечал, что сущность теории федерализма заключается в необходимости самостоятельной организации государственной вла-

*Мсоева Ф.Б. – к.п.н., доцент кафедры теории государства и права и политологии юридического факультета Горского государственного аграрного университета

сти субъектов федерации вместе с центральной властью Союза (федерации), каждый из которых должен иметь свой предмет ведения и свои полномочия. И только сложив то и другое, можно создать суверенитет федеративного государства и, следовательно, само федеративное государство. «Так как штаты, входя в состав федерального государства, теряют свой суверенитет, – пишет он, – то, само собой разумеется, они перестают и быть государствами, так как, по определению государства, суверенитет есть существенный признак государства. Государство только там, где имеется налицо суверенитет, следовательно, государственным характером обладает только федеральное государство, образуемое из соединения центральной и местной власти» [3].

Обращаю внимание на то, что в федеративном государстве существует конституционное разграничение предметов федерального ведения, совместного ведения федерации и ее субъектов и исключительного ведения субъектов федерации. При правовом разграничении полномочий и предметов ведения в федеративном государстве возможно сосуществование двух и более суверенитетов. Отечественный исследователь профессор М.Х. Фарукшин считает, что «суверенитет делим и неделим одновременно. Не делим в том смысле, что единым и единственным источником суверенитета является сам народ. В то же время суверенитет делим, если иметь в виду, что он реализуется в деятельности разных органов власти» [4]. Данная точка зрения, которую разделяет часть политиков и ученых, свидетельствует о сложности и противоречивости проблемы суверенитета.

То, что у республик есть суверенитет, хотя и ограниченный, вытекает из того, что они имеют самостоятельные полномочия в пределах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, закрепленные в ст. 72 Конституции Российской Федерации, а также исключительные пределы ведения и полномочия, зафиксированные в ст. 73 Основного закона Российской Федерации и находящиеся вне сферы законодательного регулирования со стороны федерального центра. В ст. 76 ч.6. Конституции Российской Федерации зафиксировано, что в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным по вопросам, которые относятся к исключительным предметам ведения и полномочиям субъектов Российской Федерации, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации. То есть последний обладает верховенством. Эти положения и устанавливают пределы относительной самостоятельности и независимости республик, то есть их суверенитета. Профессор М.В. Баглай пишет: «В от-

личие от других субъектов Федерации республики признаются государствами. Однако власть в этих государствах не является полностью суверенной, республики самостоятельны только в рамках, установленных федеральной Конституцией» [5]. Другими словами, власть в республиках суверенна лишь частично. В четвертом издании «Конституционного права Российской Федерации» М.В. Баглай отмечает «что на территории Федерации не может быть каких-либо иных суверенитетов, что субъекты Федерации, даже имеющие статус государства, могут рассматриваться только как обладающие самостоятельностью в пределах своих полномочий. Любые попытки того или иного субъекта Федерации утвердить себя как суверенное государство противоречат Конституции Российской Федерации, да и здравому смыслу. Самопровозглашенный суверенитет несовместим с признанием верховенства федеральной Конституции» [5, с. 133].

Конституционный суд Российской Федерации признает суверенитет только за Российской Федерацией в целом. Но Российская Федерация – это прежде всего совокупность составляющих ее субъектов плюс федеральный центр. «Федеральный центр не существует сам по себе, он – результат объединения и только на этом основании, как говорили американцы-федералисты, имеет моральное право представлять интересы целого» [6]. Суверенитет, которым обладает федерация, не принадлежит только лишь федеральному центру. Он реализуется как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации. По этому поводу М.Х. Фарукшин пишет, что «в федеративных системах государственный суверенитет как производное от суверенитета народа не принадлежит отдельно ни федеральному центру, ни субъекту Федерации. Он является свойством федеративного государства в целом, а значит – реализуется как на общефедеративном уровне, так и на уровне субъектов Федераций» [4, с. 47].

Совершенствование федеративных отношений, безусловно, входит в число приоритетных задач государственной национальной и федеративной политики. Но их оптимизация не может достигаться любыми средствами, в том числе и политико-административными решениями об отмене суверенитета.

В начале экономических и политических реформ в Российской Федерации направленность политической воли была очевидна. Был заключен Федеративный договор в 1992 г., принята Конституция Российской Федерации в 1993 г. Но, как отмечает С.Д. Валентей, эти решения не получили логического продолжения ни в законодательстве, ни в практической деятельности. По его мнению, в своей основной части эта деятельность не отвечала принципам федерализма, а предпринимае-

мые шаги способствовали размыванию единства общества, объединенного идеей федерализма. Поставили под угрозу судьбу реформ, ограничивая возможности формирования единого экономического, общего, этнополитического, правового и социального пространства [4, с. 73–74]. Это было связано с многочисленными нарушениями федеральным центром как Конституции и законов, так и обязательств, взятых перед гражданами и субъектами Российской Федерации, нарушениями межрегиональных хозяйственных связей, господством унитарной модели бюджетного федерализма, которая не стимулировала регионы к расширению собственной доходной базы, противоречивостью принципов распределения компетенции между органами исполнительной и законодательной властей. В результате всего этого была допущена серьезная ошибка в сфере создания основ реальной федерации. Федеральный центр, на наш взгляд, не выработал ясного представления о содержании и специфике социальных, экономических и политических основ российского федерализма.

Одной из важнейших задач теории современного российского федерализма является формирование цивилизованного понимания содержания экономических принципов и интересов федерального центра и субъектов федерации. С учетом фактора федерализма должны меняться структура государственной власти и экономики, характер связей между ними, механизмы управления и регулирования экономическими процессами.

Одним из ключевых компонентов современного российского федерализма является бюджетный федерализм, который предполагает «многоуровневую бюджетную систему государства, при которой каждый из уровней государственной власти располагает собственным бюджетом и действует в пределах закрепленных за ним бюджетных полномочий» [7].

В Конституции Российской Федерации зафиксированы общие принципы бюджетного федерализма, которые предусматривают разграничение и самостоятельность бюджетных уровней: федерального; субъектов федерации; местных бюджетов. В Конституции Российской Федерации существуют также положения о том, что должны действовать три системы налогообложения: федеративная, региональная (субъектов Федерации) и местная (местные налоги и сборы). В совместном ведении федерации и ее субъектов находится экономическая и налоговая база в виде современного разграничения государственной собственности, совместного ведения владением, пользованием и распоряжением земель, недрами, водными и другими ресурсами [8]. Но уровень самостоятельности бюджета предполагает

определенную ответственность за его выполнение. По этому поводу исследователь федерализма С.Ю. Павленко замечает: «Каждый уровень Федерации должен располагать необходимыми ресурсами для выполнения тех функций, которые закреплены за ним законодательством страны. В идеальном случае объем налоговых (или доходных) полномочий субъекта Федерации должен быть полностью адекватным расходным полномочиям этого уровня власти. Однако всегда существует разрыв между расходными полномочиями и доходными возможностями по реализации этих полномочий. В результате формируется дисбаланс, который необходимо покрывать за счет источников федерального уровня» [9].

В начале 90-х гг. XX в. появилась новая тенденция в развитии бюджетной системы Российской Федерации. Речь идет о бюджетном федерализме, под которым понимается система налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управления различных уровней на всех стадиях бюджетного процесса.

В результате реформы межбюджетных отношений региональные органы власти получили право устанавливать ставку налога на прибыль предприятий и организаций, поступающего в их бюджеты. С одной стороны, выросла финансовая самостоятельность субъектов федерации, с другой – сохранился субъективизм в регулировании межбюджетных отношений, усилилась несогласованность налогово-бюджетной политики. Региональные бюджеты оказались в глубоком кризисе. Не было достигнуто и реальное выравнивание положения субъектов Федерации в бюджетной системе, а для некоторых республик (Карелии, Башкортостана, Татарстана, Якутии) был узаконен особый режим взаимоотношений с федеральным бюджетом. А.М. Лавров отмечал: «Реорганизация межбюджетных взаимоотношений вышла за рамки законодательного регулирования и происходила в значительной степени стихийно, под влиянием политической конъюнктуры, конфликтов и компромиссов между различными ветвями федеральных и региональных политических властей и элит» [10].

Все десятилетие 90-х годов XX в. развитие бюджетных отношений регионов и федерального центра происходило стихийно, так как они регулировались множеством законов, президентских указов, подзаконных актов, часто противоречащих друг другу.

Серьезным недостатком бюджетной системы являлась практика согласования бюджетных территорий. С одной стороны, законодательно было установлено право органов власти субъектов федерации самостоятельно формировать расходную часть бюджета, исходя из нужд региона. В то же время местные органы власти вынужде-

ны были утверждать свои планы расходования бюджетных средств в вышестоящих инстанциях, потому что именно там определялась их доходная часть. Дело было осложнено еще и тем, что с 1990 г. нормативная база формирования бюджетов была разрушена. Происходило небеспеченное перераспределение бюджетных ресурсов между уровнями управления, но без учета инфляции. Сложившаяся система формирования бюджета стала, по нашему мнению, одной из причин острого противостояния исполнительной и представительной власти на местах.

В последние годы правительством Российской Федерации предпринят ряд мер, которые направлены на решение существующих в бюджетной сфере проблем. Особо важным шагом в этом направлении, на наш взгляд, было принятие в 2001 г. «Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года». Основной целью данной Программы является формирование и развитие такой системы бюджетного устройства, которая позволяла бы органам власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней. Такая система должна обеспечивать создание долгосрочных стимулов для органов власти субъектов Российской Федерации, проведение

политики экономического развития соответствующих территорий, максимально эффективное использование налоговых и других ресурсов соответствующих территорий.

Таким образом, исходя из сказанного, необходимо отметить, что именно в межбюджетных отношениях выявляются главные проблемы бюджетного федерализма. На самом деле причины этих проблем лежат в общем экономическом кризисе страны. Все попытки оздоровить бюджетную систему и оптимизировать отношения бюджетного федерализма обречены на провал до тех пор, пока они не будут поставлены на правовую основу. Существенными факторами дестабилизации системы российского экономического федерализма выступают также нарушения принципов равенства экономических и бюджетных прав субъектов федерации, их высокая степень зависимости от федерального центра. А.М. Лавров, исследуя проблемы бюджетного федерализма, отмечал: «Последовательная реализация принципов бюджетного федерализма делает общество более открытым. Открытое общество создает условия для решения проблем бюджетного федерализма. В этом единстве – залог успешного продвижения России по пути общественных реформ» [10, с. 43]. Этот вывод представляется обоснованным и убедительным. Перспектива федеративного строительства в Российской Федерации во многом зависит от эффективной реализации принципов бюджетного федерализма.

Литература

- 1. Костенко М.А., Лавренова Н.В.** ЕС после Маастрихта: федерация, конфедерация или международные отношения? // *Государство и право*, 1994. №4. С. 105.
- 2. Остром В.** Смысл американского федерализма. – М., 1993; Рудольф В. Проблемы федерализма в Федеративной республике Германия // *Современный немецкий конституционализм*. – М., 1994. С.7–8; Пернталер П. Проблемы федеративных отношений в Австрии // *Государство и право*, 1994. №3. С.124; Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. – М., 1997.
- 3. Яценко А.С.** Теория федерализма. Опыты синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912. С.328.
- 4. Фарукшин М.Х.** Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. – Казань, 1998. С.44.
- 5. Баглай М.В.** Конституционное право Российской Федерации. – М.: 1998. С. 325.
- 6. Абдулатипов Р.Г.** Национальный вопрос и государственное устройство России. – М., 2000. С. 224.
- 7. Федерализм:** энциклопедический словарь. – М., 1997. С. 251.
- 8. Конституция Российской Федерации.** – М., 1993. Ст. 72.
- 9. Павленко С.Ю.** Новый федерализм: интрига и контринтрига // *Proect contra*. – М., 1997. С. 36–37.
- 10. Лавров А.М.** Мифы и рифы российского бюджетного федерализма. – М., 1997. С.10.

