

VLADIMIR N. LYSENKO

РАЗВИТИЕ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

1. Возникновение и развитие федерализма в России происходит в эпоху глобализации. Это способствует, с одной стороны, интеграции России в число демократических стран, и прежде всего в Европу, а с другой стороны, неклонному вхождению Российской Федерации в число федеративных государств мира, использованию богатейшего опыта накопленного в мире за двести лет федеративного развития.

Федерализм в России очень молодой, он насчитывает всего десять лет. На протяжении предыдущих веков существования Российской империи и Советского Союза, Россия всегда была унитарным государством с авторитарным (тоталитарным) режимом. Демократическая революция конца 80 - начала 90-х гг. XX века привела как к смене общественного строя, так и к распаду СССР. В результате возникло пятнадцать независимых республик. Самая большая из них - Россия, стала федеративным государством, в то время как остальные предпочли остаться унитарными.

За прошедшее десятилетие Россия прошла очень сложный и противоречивый путь, который условно можно разделить на два этапа:

- 1 этап -90-е гг. - время правления Президента Б.Ельцина;
- 2 этап - начало XXI в. - время правления Президента В.Путина.

2. На первом этапе, как записано в Российской Конституции 1993 г., Россия стала демократическим, федеративным, правовым государством. Действительно совершен гигантский переход от советского псевдофедеративного, унитарного государства к федеративному государству, в состав которого входят 89 субъектов федерации.

И новая Конституция Российской Федерации и новое федеральное законодательство впитали в себя все лучшее, что содержится в конституционном праве Франции, Германии, США и целого ряда других демократических государств, прежде всего Европы.

Однако Россия, как великая евразийская держава, постоянно “раздваивается” между Европой и Азией и в отношении политического режима и в отношении государственного устройства. И как неоднократно бывало в ее истории, стремясь в Европу, оказывалась в Азии.

2.1 За прошедшее десятилетие практика развития федеративных отношений существенно отличалась от провозглашенных в Конституции демократических и федеративных принципов и норм. При этом нужно отметить, что Конституция России - это **Конституция суперпрезидентской республики**, где глава государства доминирует как над законодательной, так и над судебной ветвями власти при крайне слабой партийной системе. Такой полуавторитарный стиль правления Президента Б.Ельцина прямо сказывался и на развитии федерации в России.

Во-первых, с 1994 г. отношения между центром и регионами стали регулироваться не столько федеральной Конституцией и федеральными законами, сколько **эсклюзивными договорами** (таких сегодня 42), заключенными между российским президентом и руководителями (президентами республик, губернаторами краев и областей) наиболее богатых и сильных субъектов федерации. По этим договорам целый ряд регионов добились особого политического статуса в Российской Федерации, больших экономических привилегий и налоговых льгот, в обмен на политическую лояльность в отношении Президента и его политики в стране. В России утвердилось нечто вроде вассальных отношений периода феодализма, а российский федерализм стали называть феодальным.

Во-вторых, слабый и малоавторитетный федеральный центр, в обмен на политическую лояльность региональных лидеров, закрыл глаза на патерналистские тенденции охватившие многие регионы: в субъектах федерации сформировались режимы личной власти их руководителей. Характерными чертами этих режимов стали:

- фактическая несменяемость президентов республик и большинства губернаторов;
- подчиненность главе региона законодательной и судебной власти, милиции, прокуратуры;
- удушение независимых средств массовой информации;
- маргинализация политических партий;
- ликвидация финансово-экономических структур, поддерживающих оппозицию;
- ослабление местного самоуправления, превращение его в придаток губернаторской власти;
- клиентизм, фаворитизм.

Такая, во многом деформированная федерация, сложилась в России в 90-е гг. в эпоху правления Президента Ельцина.

3. На рубеже XX и XXI веков, с приходом к власти в России Президента В.Путина начался новый этап в развитии Российского государства в целом, федерализма, в частности.

3.1. Президент В.Путин провозгласил своей стратегической целью: **укрепление государства. В области политического режима это означало дальнейшую концентрацию власти в одном центре- в Кремле, путем ослабления других ветвей и центров власти, как на федеральном, так и на региональном уровнях.** В области государственного устройства это привело к **переходу от децентрализованной, договорной федерации к централизованной и конституционной федерации.**

3.2. Основным средством достижения этих целей Президент В.Путин сделал **7 полномочных представителей президента**, которые являются теперь промежуточным звеном между центром и субъектами федерации.

Главная цель этих представителей президента (а это в основном генералы) восстановить **единую, жесткую вертикаль власти в стране**, что к корне противоречит **принципу субсидиарности**, закрепленному в Российской Конституции.

Основными направлениями их деятельности являются:

1) Унификация законодательства, приведение в соответствие законодательства регионов (в том числе и договоров) федеральной конституции. Эта задача практически выполнена, хотя она больше присуща прокуратуре и судебной власти. а не президентской власти.

2) Обеспечение проведения реформ (социально-экономической, судебной, военной и т.д.) Президента Путина единообразно во всех субъектах федерации.

3) Координация деятельности федеральных структур, находящихся в субъектах Российской Федерации;

4) Перераспределение основных финансовых потоков из регионов в центр;

5) Понижение политического статуса руководителей субъектов федерации до уровня региональных политиков.

3.3. Для усиления федерального центра Президент Путин также законодательно ввел “**институт федерального вмешательства**”, позволяющий Президенту России через суд отстранять от власти губернаторов и распускать региональные парламенты.

3.4. В ходе все усиливающейся тенденции к централизации:

а) широко дебатруется вопрос о замене губернаторских выборов назначением Президентом страны глав регионов.

б) фактически заморожены межрегиональные ассоциации социально-экономического сотрудничества больших регионов (Сибирь, Урал и т.д), то есть горизонтальные федеративные связи между субъектами федерации.

в) увеличивается доля центра в консолидированном бюджете страны (по сравнению с регионами) с 50 до 65%.

3.5. Параллельно в России завершается процесс создания “партии власти” или “президентской партии” путем объединения целого ряда пропрезидентских партий. По мнению аналитиков, в эту партию войдет не только центральная бюрократия, но и большинство руководителей регионов, и на ближайших парламентских выборах в России в 2003 г. она сможет получить более 50% голосов в Государственную Думу. Это приведет к формированию в России **полторопартийной системы** (похожей на партийную систему в Японии с доминирующей Либерально-демократической партией).

4. Таким образом, Россия сегодня находится на распутье. Серьезную проверку проходят демократические и федеративные институты нашего государства. Есть опасность возврата к авторитарным и унитарным формам построения государства.

5. И здесь огромную помощь в сохранении в России демократических и федеративных тенденций играют и надесь будут играть процессы глобализации. Огромный шаг, который сделала Россия навстречу США, Европе, всем демократическим странам в ходе борьбы с международным терроризмом внушает определенный оптимизм. Хочу видеть Россию как составную часть Европы, а российские регионы входящими в Европу регионов. Хочу видеть Россию и как составную часть миролюбивой демократической Азии. Хочу видеть Россию как одного из важных посредников, послов мира между христианской и мусульманской цивилизациями, между Западом и Востоком.

Выражаю уверенность, что II Форум представителей федеративных государств в Мексике, будет способствовать дальнейшей демократизации наших стран, углублению их сотрудничества и взаимодействия.

**Заместитель председателя Комитета
Государственной Думы России
по делам федерации,
доктор политических наук,
профессор**

Владимир Лысенко