

Шишкин М. Г.

К вопросу об асимметрии субъектов Российской Федерации

*Shishkin M. G. On the Issue of Asymmetry of the Subjects
of the Russian Federation*

В статье рассмотрены причины возникновения асимметрии субъектов Российской Федерации (РФ). Проблематику исследования составляют отношения между РФ и ее субъектами в период становления современного российского государства. Указанный период, по мнению автора, охватывает срок с введения в СССР политики «перестройки» до начала 2000-х гг. Исследованы работы отечественных и зарубежных специалистов относительно заявленной проблематики. Согласно авторской позиции, асимметрия субъектов РФ основана на неравномерном распределении экономических благ. Научная новизна заключается в том, что выводы в статье представляют собой синтез не только формально-юридических, но и экономико-прикладных и аналитико-экономических исследований.

Ключевые слова: Конституция, федерализм, федеративные отношения, асимметрия, законодательство, территориальное устройство, сепаратизм, парад суверенитетов, парад договоров.

The article considers the reasons for the formation of asymmetry in the subjects of the Russian Federation. The research is focused on the relations between the Russian Federation and its subjects during the formation of the modern Russian state. This period, according to the author, covers the period from the introduction of the “perestroika” policy in the USSR to the beginning of the 2000s. The author studies the works of domestic and foreign experts on the stated issues. The author believes that the asymmetry of the subjects of the Russian Federation is based on an uneven distribution of economic benefits. The scientific novelty lies in the fact that the author’s conclusions are a synthesis of not only formal legal, but also applied and analytical economic research.

Keywords: Constitution, federalism, federal relations, asymmetry, legislation, territorial structure, separatism, parade of sovereignties, parade of treaties.

Идея подлинного, а не декларативного федерализма понадобилась еще в конце 1980-х гг. высшему руководству СССР в лице М. С. Горбачева. Рост сепаратизма в союзных республиках, требование РСФСР для себя автономии, затянувшийся экономический кризис в стране — вопросы, для решения которых необходимо было осуществлять структурные реформы в отраслях промышленности, в государственном устройстве и управлении. По словам А. П. Семитко, идеей федерализма союзное руководство воспользовалось исключительно с целью удержания власти и отчаянной попытки сохранения территории союзных республик, поскольку было не в состоянии найти иные способы сохранить государство в условиях существовавшего политического кризиса [1, с. 20].

Федеративные отношения в Советском Союзе были основаны на идеологической концепции В. И. Ленина, согласно которой территорию Российской Империи искусственно разделили на части. Ленинские постулаты применили затем в пере-

устройстве РСФСР. Вместе с тем, по мнению Д. Кемптона, выбор Россией федеративного способа организации власти на своей территории не являлся чем-то необычным, поскольку еще в начале XX в. федерализм рассматривался как слабая и временная форма правления [2, с. 202].

При этом к началу 1980-х гг. Россия представляла собой федерацию, в которой субъектами, согласно Конституции РСФСР 1978 г., считались только составные части, образованные по национальному признаку. Остальные наделялись статусом административно-территориальных образований.

Вместе с тем федерализм существовал только на бумаге. В действительности партия большевиков, создавшая подразделения на территории страны, принимала решения по всем вопросам внутренней и внешней жизни государства, будучи главной политической силой. Хотя это положение зафиксировали в Конституции СССР 1977 г. (ст. 6) и Конституции РСФСР 1978 г. (ст. 6) на исходе существования СССР, фактически в течение всего так называемого советского федеративного периода органы государственной власти занимались утверждением решений партии и их исполнением.

Дж. Кан, специалист в области федеративных отношений, а также развития постсоветского пространства, в одной из своих работ отмечал, что изучение записей заседаний Политбюро ЦК КПСС подтверждает отсутствие конкретно сформулированных предложений по проведению федеративной реформы в СССР [3, с. 376]. Размывание коммунистической идеологии в совокупности с отказом от ведущей и определяющей роли коммунистической партии, неспособность политической элиты адекватно воспринимать действительность обусловили начало демократических преобразований на территории союзных республик в конце 1980-х гг., которые привели к «параду суверенитетов».

Противоречия между руководством Советского Союза и РСФСР выразились в борьбе за власть между Президентом СССР М. С. Горбачевым и Председателем Верховного Совета РСФСР Б. Н. Ельциным. Учитывая отсутствие политической воли у руководства СССР и его неспособность к адекватной реакции на сложившуюся ситуацию в стране, Б. Н. Ельцин стремился использовать все ресурсы для реализации своих политических амбиций, которые включали в себя управление «новой» независимой Россией.

Итогом противостояния стало принятие первым Съездом народных депутатов РСФСР Декларации о государственном суверенитете РСФСР. Решение Съезда ускорило распад СССР, а главное, заложило основы будущих проблем Российской Федерации, поскольку документом (п. 9) провозглашалась необходимость существенного расширения прав автономных республик, автономных областей и автономных округов, равно как краев и областей РСФСР [4]. Действия Б. Н. Ельцина, одержавшего победу на выборах Президента России в 1991 г., привели к значительной автономии субъектов РФ и утрате федеральным центром контроля над регионами [5, с. 720]. Первый президент России не создавал своего мощного, «единого» федеративного государства [3, с. 374].

В 1990–1991 гг. большинство автономных республик и многие автономные области провозгласили себя суверенными государствами в составе РСФСР. Ряд республик требовали выхода из состава Федерации, особенно среди них выделялись Татарстан и Чечня. Четвертый Съезд народных депутатов РСФСР, прошедший 21–25 мая 1991 г., исключил из названия республик термин «автономная», тем самым определив их конституционно-правовой статус в качестве «республики в составе Российской Федерации».

«Парад суверенитетов» после развала СССР неизбежно должен был перекинуться на Россию, особенно после обещания Б. Н. Ельцина дать субъектам стра-

ны «столько суверенитета, сколько смогут унести». Вследствие захвата республиканских органов власти 27 октября 1991 г. главой Чечни стал Джохар Дудаев, провозгласивший независимость Чеченской Республики Ичкерия. В Татарстане в начале 1992 г. ввели собственную валюту, а 21 марта 1992 г. провели референдум о независимости. Произошло возвышение статуса всех, за исключением Еврейской, автономных областей до уровня автономных республик, которые затем провозглашали себя союзными.

Такое развитие событий предполагало их выход из состава соответствующих краев. Разделение на области и края потеряло всякий юридический смысл, поскольку в 1920-х гг. подчеркивалось, что край отличается от области наличием в своем составе национальных образований. На протяжении трех месяцев после подписания «Беловежских соглашений» в спешном порядке велись переговоры с представителями регионов с целью удержать их в составе единого государства. 31 марта 1992 г. подписаны три договора о разграничении предметов ведения и полномочий. Во всех указанных документах одной из сторон выступали федеральные органы государственной власти РФ, а второй стороной поочередно — органы государственной власти суверенных республик в составе РФ; органы государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга РФ; органы власти автономной области, автономных округов в составе РФ. Отказались от подписания Чечня, Ингушетия и Татарстан. Три указанных договора образовали Федеративный договор, утвержденный постановлением Съезда народных депутатов РСФСР [6].

Положения документа были включены в Конституцию РСФСР. Федеральной властью с республиканскими органами власти также подписан специальный протокол, по которому представительство республик в одной из палат высшего законодательного органа России должно составлять не менее пятидесяти процентов от общего числа мест.

Как утверждает А. В. Усягин, руководство Башкортостана склонило федеральное правительство составить Особое приложение к Федеративному договору. Приложением предусмотрено, что «Республика Башкортостан самостоятельно определяет общие принципы налогообложения и сборов в бюджет с учетом принятых в республике законов», что прямо противоречило действовавшему законодательству РФ [7, с. 142]. Нормы Договора, определяющие взаимоотношения с республиками, устанавливали гарантии их привилегированного положения относительно иных субъектов Федерации.

Федеративный договор не устранил центробежных тенденций. Наоборот, республики, называемые суверенными, стали считать себя ассоциированными членами РФ. Юридически закрепленный принцип неравноправия субъектов отражал радикально-либеральную направленность развития политического процесса в стране, при которой псевдолиберальные ценности ставились выше интересов национальных. Согласно Договору, федеральная власть не могла вмешиваться в территориальное устройство республик, хотя в части договоренностей с краями, областями, автономной областью и автономными округами изменение границ этих субъектов входило в полномочия Федерации.

Федеративный договор оформил «матрешечную» структуру территориального устройства России, возникшую вследствие «парада суверенитетов» 1990–1991 гг. Суть ее состоит в том, что автономные округа, входившие в состав краев и областей в начале 1990-х гг., провозглашали себя суверенными территориями. Порядок попытались установить путем принятия Закона РФ от 17 июня 1992 г. «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации». Однако далее развития ситуации не последовало, и остальные округа находятся юридически в составе областей.

Распоряжение Президента РФ от 23 октября 1992 г. «Об образовании Совета глав республик» в еще большей мере подчеркнуло разрыв в правах субъектов Федерации. Согласно документу, в состав Совета вошли только руководители национально-государственных образований [8]. Столь широкие преференции представляли республикам возможность формировать свою законодательную базу как действительно суверенным государствам, включая нормы регулирования бюджетных и налоговых правоотношений, что позволяло им не перечислять в федеральный бюджет существенную часть доходов. Кроме того, в соответствии с п. 5 этого распоряжения акт не подлежал опубликованию, что не способствовало конструктивному взаимодействию руководства субъектов Федерации с федеральными органами власти.

Федеративный договор не являлся стратегической программой, которая бы могла определять на долгий период развитие страны и взаимоотношения органов власти Федерации и субъектов. Договор стал не правовым, а политическим документом, принятым с целью удержать на любых условиях российскую территорию от распада. Договор имел временный характер, что косвенно подтвердил в 1998 г. на одной из научных конференций экс-председатель Комиссии по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям Верховного Совета России Николай Медведев. По его словам, Федеративный договор никто и не собирался соблюдать, поскольку вместо него на всенародном референдуме должны были принять новую Конституцию [7, с. 143].

Для нормативного регулирования отношений между Россией и ее субъектами отсутствовал ясный единый механизм, но в избытке присутствовало желание региональных политических элит получить как можно больше привилегий от слабого федерального центра. Это привело к тому, что, основываясь на ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, республики вынудили руководство России заключить дополнительные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий. Начался процесс, упоминающийся в литературе как «парад договоров». Следствием такого развития событий стало принятие конституций и законов субъектов РФ, противоречивших положениям федерального законодательства. В конце 1996 г. Министерство юстиции РФ сообщило, что девятнадцать из двадцати одной республиканской конституции нарушают федеральную конституцию [3, с. 380].

Важный аспект становления и развития федеративных отношений в 1990-е гг. — экономическая политика федерального правительства, ни в коей мере не способствовавшая доверию к нему со стороны субъектов РФ. Регулирование в экономической сфере было сведено к тому, что государство в своей деятельности стало полагаться исключительно на «невидимую руку рынка», при этом легко отказываясь от своей доли участия в крупных предприятиях различных отраслей. «Шоковая терапия» привела сначала к галопирующей, а затем к гиперинфляции в России, что во многом определило конституционный кризис 1992–1993 гг. в виде противостояния между Верховным Советом РСФСР и Советом Министров РСФСР.

Верховный Совет в соответствии со ст. 104 Конституции РСФСР 1978 г. провозглашался высшим органом государственной власти в РСФСР [9]. Вместе с тем по поручению Президента РСФСР Б. Н. Ельцина проводилась работа по подготовке проекта новой Конституции, которая не связывала бы его необходимостью осуществлять руководство страной в согласии с высшим законодательным органом. Конфликт между Верховным Советом и Правительством привел к вооруженному подавлению деятельности Советов на территории России, роспуску Верховного Совета РСФСР и принятию Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.

Приватизация государственных предприятий, проводимая в 1992–1996 гг. без какого-либо планирования, в форме выдачи ваучеров и в форме залоговых аукционов, способствовала обогащению небольшой группы банкиров, приближенных к власти. Бюджет РФ не получил ничего, поскольку, например, кредиты, предоставляемые коммерческими банками в 1995 г. Правительству РФ под залог государственных пакетов акций ряда крупных компаний, выдавались со счетов, открытых в этих банках Министерством финансов РФ. Вследствие невыполнения федеральным Правительством обязательств по возврату заемных денежных средств в частную собственность перешли такие предприятия, как «Норильский никель», «Лукойл», «ЮКОС», «Новороссийское морское пароходство», «Сибнефть» и ряд других.

В докладе Счетной палаты РФ, опубликованном в 2004 г., подчеркивается притворный характер конкурса залоговых аукционов, а также значительное занижение стоимости федеральной собственности, подлежащей отчуждению [10, с. 32]. Залоговые аукционы проводились на основании указов Президента России Б. Н. Ельцина, т. е. не только без одобрения, но и при попустительстве Федерального Собрания РФ.

Следствием приватизации стал переход существенного процента ряда экономических секторов в частные руки. К концу 1990-х гг. более 50 % общего производства угольной отрасли России стало частным [11, с. 128]. Угольная промышленность является основным источником доходов в структуре бюджетов многих субъектов РФ. Столь стремительный и необоснованный уход государства от решения экономических задач, а с ним и раздача национальных богатств предопределили желание субъектов России, образованных по территориальному признаку, выйти из состава РФ. На официальном уровне стали звучать идеи о создании Уральской и Сибирской Республик.

Очевидно, что асимметрия субъектов РФ перестала связываться сугубо с вопросом этнического состава каждого из регионов страны, и на первый план выступила проблема финансово-экономической асимметрии. Ввиду этого С. А. Авакьян, в частности, обращал внимание на разделение субъектов Российской Федерации на «доноров» и дотационные регионы [12, с. 80]. Некоторые субъекты, как утверждал С. А. Авакьян, достигли такого уровня отношений с федеральной властью, что большую часть собранных налогов, не отчитываясь за них, оставляют на собственные нужды. А. А. Клишас, характеризуя асимметричность субъектов РФ, отмечал, что в 1993 г. с принятием Конституции РФ произошла смена стадий развития российского федерализма, следствием которой стало установление в конституциях ряда республик положений о собственном суверенитете и приоритете республиканского законодательства над федеральным [13]. В настоящее время решение задач по приведению нормативных правовых актов субъектов РФ в соответствие с положениями федеральных нормативных правовых актов не позволяет уделить должное внимание разграничению компетенции регионов в финансовой сфере.

Таким образом, асимметрия субъектов РФ возникла из сложносоставного территориального устройства страны и стремления центрального руководства заручиться поддержкой субъектов Федерации, образованных по национально-территориальному признаку. Предоставление широких полномочий республикам в совокупности с экономической политикой федерального правительства, не отвечавшей интересам страны, перевело асимметрию из этнической плоскости в плоскость экономическую.

Литература

1. Семитко А. П. Идея федерализма в России: прошлое и настоящее // Российский юридический журнал. 2013. № 1. С. 19–23.
2. Kempton D. R. Russian Federalism: Continuing Myth or Political Salvation? // Demokratizatsiya: The Journal of PostSoviet Democratization. 2001. Vol. 9. No. 2. P. 201–242.
3. Kahn J. What is the New Russian Federalism? // Contemporary Russian politics: a reader. Oxford: Oxford University Press, 2001. P. 374–383.
4. О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: декларация СНД РСФСР от 12 июня 1990 г. № 22-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.
5. Hyde M. Putin's Federal Reforms and Their Implications for Presidential Power in Russia // Europe-Asia Studies. 2001. Vol. 53. No. 5. P. 719–743.
6. О Федеративном договоре: постановление СНД РФ от 10 апреля 1992 г. № 2689-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 17. Ст. 898.
7. Усаягин А. В. Политическое управление и его территориальные аспекты: российский опыт: монография. Нижний Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета. 2005. 257 с.
8. Об образовании Совета глав республик: распоряжение Президента Российской Федерации от 23 октября 1992 г. // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 18. Ст. 1460.
9. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: принята Верховным Советом РСФСР 12 апреля 1978 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.
10. Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993–2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие) / руководитель рабочей группы — председатель Счетной палаты Российской Федерации С. В. Степашин. М.: Олита, 2004. 186 с.
11. Мунтян М. А., Подберезкин А. И., Стреляев С. П. Приватизация и приватизаторы. М.: Воскресенье, 2005. 308 с.
12. Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. и рук. авт. кол. С. А. Авакьян. М.: НОРМА, 2000. 675 с.
13. Клишас А. А. Проблемы российского федерализма [Электронный ресурс]. URL: <http://www.council.gov.ru> (дата обращения: 29.06.2020).

Контактные данные:

Шишкин М. Г.: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а; (812) 451-19-10; e-mail: maks.schischkin2011@yandex.ru.

Contact Details:

Shishkin M. G.: 44/A, Lermontovskiy Ave., St. Petersburg, 190103, Russia; (812) 451-19-10; e-mail: maks.schischkin2011@yandex.ru.