

---

# РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

## REGIONAL ECONOMY

УДК 342.24

ББК 67.400.532.2

Д 40

**А.А. Джаримов**

*Доктор экономических наук, профессор кафедры управления персоналом Адыгейского государственного университета, г. Майкоп. Тел.: (8772) 593 953.*

### **Некоторые размышления о федерации и федеративных отношениях. 20 лет спустя**

*(Рецензирована)*

**Аннотация.** Статья посвящена проблеме становления и развития федеративных отношений, лежащих в основе государственного устройства России. Состояние федеративных отношений в политической области оказывает непосредственное воздействие на экономическую составляющую отношений федерального центра и субъектов Федерации. Раскрыты принципы федерализма, основные ограничения их реализации в современной России. Особое внимание уделено проблеме разностатусности субъектов Российской Федерации, лежащей в основе асимметричности федерации, структурной дезорганизации хозяйственного пространства.

**Ключевые слова:** федеративные отношения, принципы федерализма, федеральные округа, избирательная система, асимметричность.

**A.A. Dzhарimov**

*Doctor of Economic Sciences, Professor of Human Resource Management Department of Adyghe State University, Maikop. Ph.: (8772) 593 953.*

### **Some thoughts on the federation and federal relations. 20 years later**

**Abstract.** The present research focuses upon the formation and development of the federal relations underlying a state system of Russia. The condition of the federal relations in a political sphere influences an economic component of the relations of the federal center and subjects of Federation. Federalism principles and the main restrictions of their realization in modern Russia are disclosed. Special attention is given to a diversity of status of subjects of the Russian Federation underlying an asymmetric nature of federation and structural disorganization of economic space. The author provides an assessment of expediency of federal district allocation, cancellations of direct elections of heads of Russian regions and the electoral system which has developed in the country. Need of conducting elections in regions and in subjects of the Russian Federation in accordance with the majority system is proved.

**Keywords:** federal relations, federalism principles, federal districts, electoral system, asymmetric nature.

В преддверии 20-летия подписания Федеративного договора (март 1992 г.) совсем неглубокий анализ состояния федеративных отношений в стране наводит на грустные мысли. Федерализм

как основа государственного устройства России, собственно то, на чем зиждется ее политическая и экономическая системы, многоцветное ее культурное богатство, не только не получил свое-

го дальнейшего развития, а наоборот, принимаемые в последние годы в стране решения по своей сути постепенно сводят на нет то немногое в ее развитии, что достигнуто в первые годы становления новой России. Как человек, принимавший непосредственное участие в становлении федеративных отношений и государственного суверенитета России, хорошо помню, как в результате бурных, очень острых, если не сказать больше, дискуссий были отвергнуты унитарная, конфедеративная и даже монархическая (до смешного) формы государственного устройства России. И принята ее федеративная форма, как наиболее отвечающая интересам проживающего в ней многонационального народа, ведь около половины (46%) территории страны находится в национально-государственных (республики) и национально-территориальных образованиях (автономная область и автономные округа), здесь же проживает более 50% населения.

В мире много стран с федеративной формой государственного устройства, их десятки, многие авторы отсылают нас в основном к опыту США и Германии. Но у этих стран совершенно другой исторический опыт, совсем другие принципы и основы федерации. В 1998 г. мне, заместителю председателя комитета по федерации и федеративному договору поручили возглавить группу российских сенаторов для поездки в Германию с тем, чтобы изучить опыт федерализма в этой стране. Не вдаваясь в подробности, скажу лишь, что в этой стране очень высок статус земель — субъектов Федерации. Если у нас представительства субъектов федерации в федеральном центре в Москве еле-еле нашли свою нишу в федеральных властных структурах, то в Германии субъекты федерации имеют свои представительства и в Берлине, и в Евросоюзе.

Теперь о принципах федерализма в упомянутых странах и у нас, в России. В США, например, это только территориальный принцип, в Германии — исторический и территориальный. В России же — это исторический, тер-

риториальный и, самое главное, — этнический принцип, т.е. здесь одним из главных является национальная основа объединения в федерацию. Не допущена ли была ошибка при «горелом утверждении» (я не называю происходящее формированием федерации) Российской Федерации в 1992 году, когда скопом все области и края России, а также столица страны Москва и город Санкт-Петербург стали субъектами федерации, что считаю большим вопросом юридической науки. Впервые эта мысль была высказана мною на первой Всероссийской научно-практической конференции в январе 1998 года. В РСФСР (Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика) статус субъекта федерации имели только национально-территориальные образования, что собственно и было основой федерации. Их всего 32, титульные народы которых, движимые своей историей, разными путями вошли в состав России: одни в поисках покровительства, защиты и самосохранения, другие были завоеваны в ходе осуществления колониальной политики царского самодержавия — и связали с русским народом свою судьбу на основе взаимной ответственности. И надо заметить, что они пришли не в какое-то русское княжество, а уже в централизованное российское государство, поэтому возникла проблема «субъектности». т.е. кого считать субъектом федерации. И получилось, что воссоздавая из федерации советской федерацию новой демократической России, государствообразующий русский народ, ядро Российской федерации, и так расколотый распадом СССР (по разным данным более 20 млн. русских осталось за пределами России), и в самой России оказался разобщенным по отдельным субъектам федерации. Неслучайно такой, на мой взгляд, не очень взвешенный и продуманный подход и вызвал «парад суверенитетов», если не сказать сепаратистские настроения на отдельных территориях, когда были объявлены Уральская и Дальневосточная республика, а также другие поползновения к сепаратизму [1, 2]. Достаточно

сказать, что Федеративный договор в марте 1992 года не подписали Чечено-Ингушская республика и Татарстан, а Башкирская республика, задержав время его подписания, все же подписала договор с большими оговорками. И что получилось в итоге?

Одни субъекты федерации — республики — имеют статус государства (ч. 2 ст. 5 Конституции РФ) со своей Конституцией и государственной символикой, другие представлены как национально-территориальные и административно-территориальные образования [3]. Налицо разностатусность субъектов федерации, но в то же время в Конституции РФ много положений, уравнивающих все субъекты федерации в правах и особенно в отношениях с федеральным центром. Отсюда и асимметричность федерации, и желание центра причесать все и вся, т.е. конституции, уставы, законодательные акты субъектов федерации, как говорят, под одну гребенку, что и было сделано. Но ведь у каждого субъекта федерации, будь то республика, край, область, автономный округ, имеют место свои особенности, диктуемые природно-климатическими, экономическими, этнокультурными и другими условиями. Естественно, все эти условия надо учитывать и они должны быть отражены как в Основном законе, так и в законодательстве субъектов РФ. Здесь позволю себе сделать еще одно, скорее, не замечание, а предложение: процесс приведения в соответствие законодательств субъектов федерации к федеральному не должен быть с односторонним движением, он должен быть двусторонним, т.е. все лучшее, что есть в законодательстве субъектов федерации, может быть включено и в федеральное законодательство. Например, в конституции РА ч. 3 ст. 35 записано: «Почтительное отношение младших к старшим и уважительное отношение старших к младшим — священный долг каждого» [4]. Такого положения в конституции РФ нет. Так что же, надо статью 35 исключить из конституции РА? Мне представляется наоборот, это положение надо ввести в конститу-

цию РФ. Конечно, надо признать, что и конституция России неидеальна. Я хорошо помню, как она принималась. В стране к дате проведения конституционного совещания сложилась крайне сложная общественно-политическая ситуация. Противостояние Президента России (Б.Н. Ельцина) и Председателя Верховного Совета России (Р.И. Хасбулатова) достигло апогея. Главным в противостоянии были, помимо личных амбиций, положения конституции, которые предоставляли исключительные права Президенту. Затем был расстрел Верховного Совета (октябрь 1993 г.), а вскоре (декабрь 1993 г.) была принята всколыхнувшая государство причина спора — Конституция РФ, которая действует и сегодня.

Теперь вернемся к решениям, принятым в стране, так или иначе наносящим урон основам федерализма. Первое, на что хочу обратить внимание, — это разделение страны на 7, а затем на 8 федеральных округов и назначение полномочных представителей Президента РФ в этих округах с немалым аппаратом чиновников. Причем, если об институте полномочных представителей Президента РФ и упоминается в Конституции РФ (ст. 83), и они могут быть назначены в палатах Федерального Собрания и Конституционном суде, то о разделении страны на округа нигде не упоминается, в т.ч. в ч. 1 ст. 65, где перечислены все 89 субъектов Федерации [3, 5]. И правильно, что не упоминается, ибо в федеративном государстве, где непосредственно в каждом субъекте федерации давно размещены десятки федеральных территориальных управлений и организаций с общей по стране численностью чиновников в 220 тысяч, в отношениях между федеральным центром и субъектами федерации не должно быть никаких промежуточных звеньев, никаких посредников (даже в ранге заместителя председателя правительства, как это сделано в Северокавказском федеральном округе), арбитров в виде аппаратов полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах [6, 7, 8]. Соотношение власти должно быть построе-

но четко по схеме: федеральный центр — субъект федерации, субъект федерации — федеральный центр. И тут дело не только в раздувании штата чиновников, которых и так наплодилось в результате административной реформы Козака-Путина более 500 тысяч, по данным, приведенным в таком авторитетном издании, как «Аргументы и факты». Дело в другом: первое, это во многом снижает авторитет и влияние федерального правительства и, второе, — никак не согласуется с теорией и практикой управления, которая не терпит размывания ответственности. Ответственным за результаты работы должен быть один центр — федеральный Президент, федеральное правительство. Именно оттуда должны исходить решения, указания, распоряжения и оттуда же должен осуществляться контроль исполнения как важная часть организации дела, которому в последнее время не придается должного значения. Завершая тему округов, нужно подчеркнуть, что и они имеют свой представительство в Москве в статусе заместителя полномочного представителя Президента в федеральном округе и со своим аппаратом. Абсурдное положение, но это так. Не обладая функциями управления социально-экономическим развитием входящих в округ территорий, главной своей задачей они поставили приведение законодательства субъектов федерации в соответствие с федеральным законодательством. И эту задачу они ретиво выполнили, и сегодня федеральные округа можно и нужно решительно упразднить как институт, чуждый принципам федеративных отношений.

Теперь о ставшей «притчей во языцех» теме: о выборах и не выборах руководителей регионов. Первое, что хочу подчеркнуть, это непродуманность принятого в свое время решения об отмене прямых выборов с очень неуклюжим обоснованием вскоре после величайшей трагедии, потрясшей всю страну, в г. Беслане (Северная Осетия-Алания), что де такие явления могут случаться, когда в регионах главами избирают неизвестно кого, что на выборы их влия-

ют какие-то коррумпированные кланы путем подкупа и другими методами и приемами черного пиара. Но хочу напомнить, что в это трагическое время для упомянутой республики и для всей России ею руководил видный государственный и общественный деятель, известнейший в России человек А.С. Дзасохов. И где тут связь между тем, что случилось, к большому сожалению, в г. Беслане и выборами губернаторов? Причем здесь более 50 краев и областей России? Да, на Северном Кавказе в последние годы царит постоянная напряженность, но здесь другие причины, и это совсем другая тема. Что касается выборов всенародно или не выборов — назначения глав субъектов федерации, то в ч. 2 ст. 11 Конституции РФ очень понятно сказано: «Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти». А органами государственной власти в РФ, согласно той же статье 11 ч. 1, являются Президент, и далее перечисляются другие органы государственной власти [3].

Конечно, как было и раньше, надо вернуться к прямым выборам глав регионов всем населением, не передавая их конституционное право депутатам, тем более что в Конституции РФ (еще раз возвращаясь к этому) нет ничего, кроме общего положения в ст. 72, которое определяет перечень вопросов, находящихся в совместном ведении РФ и субъектов РФ, и устанавливает общие принципы организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Что касается названия высшего должностного лица субъекта федерации, то это также компетенция региональных органов государственной власти.

Все приведенное выше — это тоже действия федеральных органов власти, которые можно квалифицировать, как ущемление основ федерализма. В главном они заключаются в том, что избиратель субъекта федерации лишается права прямого волеизъявления, права самому лично быть сопричастным, отдав свой голос за того или другого кандидата к выборам главы своего

---

региона, а не через посредников — депутатов соответствующего парламента.

Коль скоро мы затронули тему выборов, принятую, а в последние годы, я бы сказал, навязанную электорату избирательную систему, нельзя не коснуться и выборов в Федеральное Собрание РФ: Государственную Думу и Совет Федерации. Самое примечательное здесь то, что раньше в период начала государственного строительства, о чем я говорил выше, все было выверено, все было нормально и тогда можно было с уверенностью сказать, что мы находились в начале пути к демократическому правовому государству. Были прямые всенародные выборы и в Государственную Думу по мажоритарной системе по территориальным округам в зависимости от числа избирателей в том или ином регионе, и выборы прямым всенародным голосованием двух депутатов от каждого из 89 субъектов федерации. Тут уже конституционно, независимо от количества избирателей по регионам. Но такая система выборов, уже опробованная на практике, кому-то не понравилась. В Государственной Думе это не понравилось партийным боссам (ранее Жириновский, Зюганов, а позже, когда сформировалась «Единая Россия», чиновничья партия, по другому ее не назовешь, и Грызлов), которые все сделали, чтобы упразднить сначала наполовину (225 по мажоритарной системе, а 225 по партийным спискам), а потом, войдя во вкус, протащили положение, когда можно стало выбирать всех депутатов Государственной Думы (450) по партийным спискам. Но неужели этим партийным боссам непонятно, что именно через участие в формировании федеральных органов власти непосредственно в регионе, выставив своего кандидата, агитируя за него, убеждая избирателей в преимуществах его над другими кандидатами, закаляется и крепнет региональное отделение той или иной партии, а, значит, и крепнет сама партия, ее организационная структура и ее пропагандистские возможности среди населения. Ведь не секрет, что та же ЛДПР — партия одного человека, а им является Жириновский

(наверное, тут не нужно брать во внимание второго человека в партии, занявшего ныне пост заместителя Председателя Государственной Думы его же сына Лебедева). Избиратель, голосуя в том или ином регионе за ЛДПР, естественно голосует за Жириновского, ибо он, избиратель, знает только его, справедливости ради надо сказать, харизматичного лидера партии, правда с известными «выкрутасами». А уже кого этот лидер посадит в Государственную Думу, еще 55 партийцев, кроме себя, одному Богу известно. А принципы отбора их заставляют в сегодняшней России думать и догадываться о многом. Кстати, это же в той или иной мере относится и к другим партиям. Конечно, это опять же ущемление прав избирателей в регионе, а значит, прямое нарушение принципов федерации, т.к. все это в конце концов навязано сверху, из Федерального центра.

Еще несуразнее обошлись с Советом Федерации. Он пережил на своем веку три принципа формирования. Выборы, о чем я говорил выше, представительный, когда главы исполнительной и законодательной власти субъекта федерации представляли свой регион в Совете Федерации, и последний, который не вписывается ни в какие рамки не только федерализма, но и в элементарные нормы демократии и права, — это представительство в Совете Федерации, несколько утрируя, кому не лень, а если поточнее сказать — всех тех, кто очень хотел там быть. Это, прежде всего, так называемые олигархи, чтобы обезопасить себя, а значит, свои капиталы, оставные чиновники высшего эшелона власти, министры, экс-губернаторы, руководители крупных федеральных ведомств, несостоявшиеся полпреды в федеральных округах и другие. При этом о региональном представительстве речи давно не идет (например, супруга небыизвестного А. Собчака Нарусова представляет Тыву и т.д.). Ирония судьбы, истории. Помню как покойный А. Собчак на съезде народных депутатов СССР с сарказмом критиковал Республику Адыгея и Якутию, называя известных государственных деятелей

того времени Воротникова и Власова, избранных в этих республиках, соответственно «адыгейцем» и «якутом», хотя существовавший тогда закон позволял это делать. И вот спустя много лет его супруга Нарусова представила в верхней палате Республику Тыва, став, по образному выражению ее покойного супруга, тувинкой.

Конечно же, приведенное выше ничего, кроме огорчения, не прибавляет к сложившейся системе федеративных отношений. Наш вывод из этого: Государственную думу нужно выбирать по регионам, субъектам Федерации и по мажоритарной системе. И пусть региональные отделения партий соперничают в искусстве убеждения избирателей и борются законными методами за голоса избирателей. Что касается Совета Федерации, то здесь можно восстановить представительство глав исполнительной и законодательной власти субъекта Федерации или, что еще демократичнее, вернуться к прямым, всенародным выборам двух представи-

телей в Совет Федерации от каждого из субъектов Федерации. Тем более такой опыт уже был (1993–1995 гг.), и ничего нового не нужно придумывать. Состояние федеративных отношений в политической области, некоторых примеров из которых мы коснулись выше, не могут не влиять негативно на экономическую составляющую отношений федерального центра и субъектов Федерации.

Можно констатировать, что федерализм в России выступает не только в форме проявления политических противоречий, но также не способствует разрешению и воспроизводству сложных экономических отношений. Но это другая тема, которая требует специального, отдельного исследования. Здесь же мы попытались обратить внимание на перекосы, допускаемые федеральной властью, явно тормозящие путь России к федеративному, демократическому, правовому государству. Пока же в России мы наблюдаем не власть федерализма, а федерализм власти.

#### Примечания:

1. Джаримов А.А. Адыгея: от автономии к республике. М.: Аутопан, 1995.
2. Джаримов А.А. Регион в едином рыночном пространстве. Ростов н/Д: СКНЦ ВШ, 1995.
3. Конституция Российской Федерации, 12 декабря 1993 г. М.: Инфра-М, 2010.
4. Конституция республики Адыгея, 14 марта 1995. М.: Инфра-М, 2007.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации. М.: Стотлавъ, 1998.
6. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе. Указ Президента РФ №849 от 13.05.2000 г. // Российская газета. 2000. №92-93.
7. О внесении изменений в перечень федеральных округов. Указ Президента РФ от 19.01.2010 г. №82 // Российская газета. 2010. №10.
8. Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2010. №66.

#### References:

1. Dzhharimov A.A. Adygheya: from an autonomy to the republic. M: Autopan, 1995.
2. Dzhharimov A.A. The region in uniform market space. Rostov on Don: SKNTS VSH, 1995.
3. Constitution of the Russian Federation of December 12, 1993. M: Infra-M, 2010.
4. Constitution of the Republic of Adygheya of March 14, 1995. M: Infra-M, 2007.
5. Civil code of the Russian Federation. M: Stoglav, 1998.
6. About the plenipotentiary of the President of the Russian Federation in the federal district. The decree of the President of the Russian Federation No. 849 of 13.05.2000 // Russian Newspaper. 2000. No. 92-93.
7. About modification of the list of federal districts. The decree of the President of the Russian Federation of 19.01.2010, No. 82 // Russian Newspaper. 2010. No. 10.
8. Message of the President of the Russian Federation to Federal Meeting // Russian Newspaper. 2010. No. 66.