

РАЗДЕЛ IV. ФИЛОСОФИЯ КУЛЬТУРЫ

УДК 342.25

Бекбосынов М.Б.

Российский университет дружбы народов

РОССИЙСКИЕ РЕГИОНЫ В СТРУКТУРЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

М. Bekbosynov

Russian People's Friendship University

RUSSIAN REGIONS IN THE STRUCTURE OF FEDERATIVE RELATIONS

Аннотация. В статье рассматривается роль и место российских регионов в структуре федеративных отношений. Автор анализирует отношения между центральной властью и субъектами федерации, выявляя их проблемы и противоречия. Исследуются основные тенденции и направления развития российских регионов в контексте федеративных отношений в Российской Федерации.

Ключевые слова: федеративные отношения, федерализм, региональная и федеральная власть, субъекты Российской Федерации, государственное управление.

Abstract. The article examines the role and the place of the Russian regions in the structure of federative relations. The author analyses relations between the national government and the entities of the Russian Federation revealing their problems and contradictions. The author studies the basic tendencies and trends of the development of the Russian regions in the context of federative relations in the Russian Federation.

Key words: federative relations, federalism, regional and federal governments, entities of the Russian Federation, state administration.

Занимаясь изучением российского федерализма, можно отметить, что федерализм, представляющий собой особый социальный и политический порядок в пределах сложносоставной территории федеративного государства, придаёт власти свойства оптимальной функционирующей системы посредством распределения по сформированным властным уровням конкретных властных полномочий. Управление в федеративном государстве осуществляется на основе сочетания принципов централизации и децентрализации, взаимной ответственности субъектов федерации и федерального центра за реализацию определённого для каждого уровня власти объёма полномочий.

Существует механизм двойного регулирования Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации полномочий по предметам ведения Федерации и субъектов Федерации.

Целый комплекс конституционно-правовых норм определяет механизм реализации субъектом Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения (статья 72 Конституции России, статья 26.1 ФЗ от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах органи-

зации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»); механизм участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении полномочий по предметам ведения; механизм реализации субъектом Российской Федерации полномочий по предметам своего исключительного ведения (статья 73 Конституции России); механизм разграничения полномочий между органами государственной власти края, области и органами государственной власти автономного округа; механизм взаимной передачи (делегирования) осуществления части своих полномочий между Российской Федерацией и субъектами; механизм осуществления, распределения и разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и её субъектами.

Правоприменение конституционно-правовых механизмов, стремление использовать эти механизмы во имя достижения необходимого баланса тенденций к централизации и децентрализации остаётся не только противоречивым, но и уязвимым. С позиций рассматриваемой нами темы серьёзную тревогу вызывают: 1) смещение полномочий от субъектов федерации к самой Российской Федерации, размывание федеративных отношений и их перекося в сторону гипертрофированного усиления влияния Федерации; 2) тенденции превращения права законодательной инициативы, которым наделён субъект Российской Федерации в лице своего законодательного (представительного) органа де-факто, в фикцию. «...На многие тысячи проектов федеральных законов, внесённых законодательными органами субъектов Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, приходится ничтожно малое число дошедших до рассмотрения, и лишь единицы принятых» [6, 21], – пишет в своём исследовании В.М. Платонов.

Невозможность в полном объёме для субъектов Федерации реализовать свои конституционные права на свободу действий,

на наш взгляд, есть проблема политическая, характера и особенностей действий современного политического режима. И также это свидетельство уровня стратегического и оперативного мышления российской политической элиты как в центре, так и на местах. Политические деятели и специалисты конституционного права могут мыслить: возможность преодоления подобных ограничений для региональных субъектов власти – на пути перехода от «административно-командной модели федеративных отношений» к классическим принципам организации федерации. Если обратиться к исследованиям на этот счёт политической науки, то сразу же будет видно: классический принцип организации федерации существует в идеале только как теоретическая константа.

Отношения между центральной властью и субъектами федерации были и остаются одним из наиболее важных полей политического противостояния. В этой сфере идёт постоянная борьба интересов, борьба за расширение своего влияния и за сохранение своего положения в политическом пространстве. У федерального центра и регионов неизбежно складывается разное видение самих проблем федерализма: представители и идеологи центральной власти хотели бы трактовать федерализм с точки зрения усиления позиций центральной власти, часть региональных элит вплоть до недавнего времени стремилась трактовать государственность как можно ближе к конфедерализму. Стремление регионов расширить свои полномочия, увеличить или повысить свой социально-политический статус, объём решаемых задач, степень политической самостоятельности, с одной стороны, в определённой мере отвечает их политическому развитию и политической перспективе. Но, с другой стороны, стремление заполучить особый статус ни в коей мере не должно быть самоцелью, как это часто имеет место в Российской Федерации, – это стремление должно соответствовать реальной необходимости обладать какими-то дополнительными властными полномочиями в регионе.

Таким образом, возникающие государственно-правовые конфликты между центром и субъектами федерации вполне можно расценивать как объективное следствие наличия в системе управления двух уровней государственной власти: федерального и регионального уровней, так как это разноуровневое управление, существующее сегодня в России, уже само по себе содержит основы для столкновения интересов хотя бы потому, что на каждом уровне происходит попытка концентрации как можно большего объёма властных полномочий. Это совершенно естественное состояние, и его можно обозначить как конкуренцию, которая присуща любой форме социального управления. Однако нередко конкуренция перерастает в силовые противоречия или в конфликты, сократить и смягчить которые можно, если удастся обеспечить перманентное равновесие между различными носителями властных функций, что и является одной из особенностей и главной задачей федеративного управления. В этом смысле оно существенно отличается от централизованного управления, которое обеспечивается концентрацией власти на одном уровне – верхнем.

Достичь необходимого консенсуса между центром и регионами, тем более, если они располагаются на большом пространстве, вполне возможно, и эта возможность кроется, прежде всего, в самих принципах построения стабильной федерации.

Что такое классические принципы организации федерации? Например, по мнению Д. Элазара, «отличительная черта подлинной федерации – нецентрализованные отношения между центром и составными частями структуры. При централизации центр может спустить вниз полномочия (децентрализовать), а может их забрать обратно (рецентрализовать)»¹. Структурная дисперсия полномочий среди многих ячеек является главными характеристиками федеративной демократии.

Вместе с тем, анализируя литературу по данной проблематике, можно отметить, что

¹ См.: Elazar Daniel J. Federalism and the way to peace.

в последние годы всё чаще на первый план выдвигается следующее деление: симметричные и асимметричные федерации.

Современная асимметричная федерация имеет три разновидности.

Первая модель характеризуется тем, что наряду с субъектами Федерации, которые равноправны, в её состав входят другие территориальные образования: федеральные территории, федеральные округа и даже ассоциированные государства. При данной модели неравенство заложено в структуре государства в связи с существованием *субъектов*, которые по праву участвуют в федеральных делах, и *несубъектов*, права которых ограничены.

Вторая модель включает только субъекты, но они различны, и других территориальных образований нет.

Третья модель – «скрытая асимметрия». Такая федерация может состоять только из однопорядковых субъектов, имеющих одинаковые названия, но они равны не во всех отношениях.

Однако помимо правового аспекта, необходимо выделить и территориальный, социально-экономический, демографический, этнический и т. д. Эти аспекты ещё мало изучены отечественной политологией, но они представляются нам весьма значимыми как с теоретико-методологической, так и с практической точки зрения. Понятно, что для политологов, занимающихся сравнительным изучением федеративных систем, интерес представляет не констатация самого факта различия, а выявление существенных детерминант политической асимметрии, генерирующих центробежные импульсы внутри федерации.

Политолог У. Райкер, проанализировав опыт политической истории сорока федераций, заключил, что присутствие в качестве федерированной единицы территориально-политического образования, значительно превосходящего по размеру территории и численности населения остальных участников союза, служит одной из возможно основных причин политической нестабильности федеративных систем.

Таким образом, веер только теоретических моделей федерализма и столь же разнообразное, если не больше, их реальное существование – без политически твёрдого выбора политического курса – не может служить хоть каким-то основанием для оптимизации федеративных отношений, если политические элиты в центре и на местах не определятся, куда, как и ради чего двигаться.

Следует учитывать, что закон власти не выпадает из концептуального контекста проблематики, представленной политической сферой, где действуют основные и второстепенные политические субъекты. Федерализм такими субъектами рассматривается как инструмент, а то и разменная монета борьбы за власть. Можно гипотетически допустить, что одна из проблем использования федерализма в борьбе за власть состоит в том, что при переходе к новой модели федерализма дают о себе знать не столько дефекты федерализма как формы государственного устройства, сколько дефекты абсолютизации либо одних, либо других его основных принципов [5]. По такой же логической схеме действуют господствующие тенденции в государственном строительстве, когда дефектом становится не та или иная модель его устройства, а абсолютизация модели или тенденции. Перекосы характерны и для политических носителей той или иной тенденции.

Напряжённое положение с финансами, производственным сектором, увеличивающимся числом безработных ставит перед региональной властью не столько вопрос о политической автономии, сколько о финансово-экономическом обеспечении территорий. Зачастую эта проблема властью рассматривается как программа улучшения инвестиционного климата с целью привлечения средств для развития, либо – что вошло в практику отношений региональной и федеральной власти – как получение финансовой помощи.

Недавние реформы российской модели бюджетного федерализма позволили более чётко разграничить расходные полномочия бюджетов разных уровней, а также законода-

тельно запретить делегирование расходных полномочий с одного уровня бюджетной системы на другой без соответствующей компенсации. Кроме того, государство урегулировало проблему «нефинансируемых федеральных мандатов»: для этих целей был введён специальный вид межбюджетных трансфертов – целевые субвенции. На наш взгляд, эта мера позволила значительно улучшить систему межбюджетных отношений, которая до начала 2000-х гг. была перегружена значительным объёмом расходных полномочий так называемого «совместного ведения».

Другой пример – реформа местного самоуправления, инициированная в 2003 г. Реформа была разработана федеральным центром, однако ее реализация была делегирована региональным органам власти. Это вызвало дополнительные финансовые и административные издержки, которые регионы несут вплоть до настоящего времени.

Существует большая потребность в осознании центром проблем межрегиональных социально-экономических различий как политической опасности. Имеет место высокая концентрация средств, распределяемых в регионы посредством федеральных целевых программ. Ведущими получателями финансов стали немногочисленные регионы: Приморский край (Владивосток), Краснодарский край (Сочи), Чеченская республика. Преимущественные потоки денежных средств выделяются для отдельных территорий из Инвестиционного фонда Российской Федерации. Используются не всегда обоснованные решения, чтобы финансировать из федерального бюджета развитые регионы: Красноярский край, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО, Татарстан, Москву, Московскую область, Санкт-Петербург. Есть регионы, которые имеют все шансы к успешному развитию, но они мало или недостаточно финансируются (Республика Саха (Якутия), Республика Тыва, Забайкальский край. Наиболее отчетливо заметно влияние региональных властей тех территорий, которые добились права на создание на своей территории особых экономических зон (ОЭЗ).

Заметную роль в представлении и защите территориальных и региональных интересов до недавнего времени играли межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия. Так, выработке общих позиций между рядом субъектов Федерации долгое время служила деятельность ассоциации «Сибирское соглашение». При этом нуждаются в дальнейшем совершенствовании отношения между различными уровнями публичной власти в налогово-бюджетной сфере. Применение на федеральном уровне таких инструментов, как федеральные целевые программы, Инвестиционный фонд Российской Федерации, особые экономические зоны, венчурное финансирование осуществляются без должной координации, в отсутствие чётких приоритетов региональной экономики.

Действующие схемы централизации не отменяют и не подменяют важности взаимоотношений между центром и регионами. Только повышается значение этих отношений, особенно – когда регионы иницируют обновление таких отношений. Отсутствие устойчивых институтов для такого взаимоотношения и признаки слабости со стороны регионального уровня только актуализируют проблему политической субъектности региональной власти.

Уникальность постановки проблемы в логике усиления централистских форм федеративных отношений состоит также и в том, что совсем недавно подобный сценарий рассматривался и оценивался как очень опасный, особенно угрожающий обострением отношений «центр – регионы» и социальной напряжённостью, если будет складываться неблагоприятная экономическая ситуация. Однако преодоление последствий мирового финансового кризиса, более чем серьёзные проблемы в экономике страны на этом фоне нисколько не оправдали такого рода прогнозы. Наоборот, даже в тех моментах, когда ответственные политические лица склонны менее всего признавать значение полезной совместной работы федеральной и региональной власти, всё же звучит голос в поль-

зу скоординированной и слаженной работы власти в центре и в регионах. По этому поводу Президент России Д.А. Медведев отметил следующее: «... Нам удалось обеспечить скоординированную работу, слаженную работу исполнительной и представительной власти и в центре, и на местах, хотя бы в том плане, что мы смогли принять необходимые, достаточные меры нормативного характера для того, чтобы влиять на развитие кризиса в нашей стране. Это не значит, что мы преуспели во всём, но, тем не менее, основные негативные тенденции, которые образовывались в конце прошлого – начале этого года, в результате такой скоординированной работы нам удалось с вами либо преодолеть, либо остановить» [2]. Вместе с тем региональным властям ещё предстоит посредством региональной политики решить задачу сокращения различий социально-экономического состояния субъектов Российской Федерации. Это проблема до сих пор не решена. Выступая на XII съезде партии «Единая Россия», Председатель Правительства В.В. Путин подчеркнул необходимость предоставления российским регионам и муниципалитетам больше полномочий и финансовых ресурсов. При этом, отметил В.В. Путин, необходимо стимулировать регионы, которые реализуют программы развития, укрепляют свою доходную базу, усилить их заинтересованность в дальнейшем наращивании собственных налоговых поступлений [1].

Инициирование модели федерализма «снизу», от регионов [3; 4], а не от центра, по-новому ставит вопрос о субъектности регионов, о характере и содержании по сути новой политики регионов по отношению к центру. Принципиальное значение здесь имеет целый комплекс сложившихся или вновь нарождающихся институтов, процедур, механизмов. Всё большее значение приобретает уровень стратегического мышления лидеров центра и регионов, характер их отношений, легальные и скрытые формы общения, механизмы принимаемых решений. От того, какие отношения складываются между лидерами центра и регионов, напрямую определяются

масштабы, формы, периодичность и прочее в ресурсном обеспечении. Клановые, групповые, *клиентельские* схемы в отношениях превратились в мощный и действенный элемент влияния, но часто не политики, а политиканства, удовлетворения корпоративных интересов. Всё больше стали играть роль в решении региональных проблем партийные региональные структуры.

Как представляется, при таком развитии событий на политическом поприще не избежать переоценки понятийного аппарата политической регионалистики и, в частности, операциональной ценности «концепции» баланса отношений «центр – регионы».

Воплощение концепции централистского федерализма по логике вещей должно снять с центра «вину» за централистские излишества, передавая ему на новых условиях не полномочия и предметы ведения, а миссию и долг, находя при этом дополнительные ресурсы взыскания с центра ответственности за властное исполнение интересов единого федеративного государства.

В настоящее время в связи с изменениями в Конституции России, развитием административно-территориальной реформы в России, новым порядком назначения глав субъектов, продолжающейся политикой укрепления вертикали власти, усилением роли федеральных округов ведутся интенсивные споры относительно перспектив российских регионов. Прошлая практика передачи существенных объёмов полномочий и предметов ведения региональным элитам, что предполагало повысить уровень их ресурсных возможностей для решения региональных нужд, также не оправдала надежд, не устранила противоречий во всей структуре федеративных отношений. Пикировка отношений центра и регионов если и не остаётся столь обострённой, то время от времени приобретает высокий градус противостояния и конфликтности, угрожая разрастись до конфликта с непредсказуемыми последствиями. Это особенно заметно в условиях мирового финансового кризиса и особенностей его развития в России. В сложившихся условиях

федеральный центр декларирует новые подходы к региональной политике, ведёт активную работу с тем, чтобы внести коррективы в отношения между центром и регионами, пытаясь учесть их потребности и изменить порядок поддержки и в целом выстроить новые, адекватные современному состоянию отношения.

Сложные условия развития страны обычно сопровождаются повышенной реакцией к активизации субъектов политики и власти. Длительность этого процесса очевидна. Естественно, что в такой обстановке актуальное значение приобретает потребность в фокусировании внимания в научно-теоретическом и политико-прикладном плане на решении задач первостепенной важности. К таковым относятся, на наш взгляд, задачи, требующие своего решения на базе концептуализации политической субъектности регионов. Разумеется, проблема политической субъектности регионов порождает новый, ещё не исследованный класс политически трудноразрешимых противоречий не только регионального, но и национального и даже глобального уровня. К этим проблемам примыкают вопросы определения комплекса различных по характеру и содержанию мер по обеспечению региональной, страновой и общепланетарной безопасности. Уровень истолкования этих проблем – базовое условие эффективной региональной политики, которая сталкивается с довольно сложными по своей природе и последствиям процессами.

Иными словами, на наш взгляд, федерализм создаёт особую политико-правовую властную организацию и порядок в федеративном государстве. Благодаря своим властным ресурсам, управленческим возможностям, он является реальным способом сохранения государственного единства при развитии самодостаточности вошедших частей, становясь очевидным способом властного влияния на общество и государство и превращаясь в ведущую политическую силу внутренней интеграции.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Выступление Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путина на XII съезде партии «Единая Россия» 24 сентября 2011 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://premier.gov.ru/events/news/16552/> (дата обращения: 10.11.2011).
2. Выступление Президента России Д.А. Медведева на заседании Совета Законодателей 28 декабря 2009 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/6497> (дата обращения: 10.11.2011).
3. Выступление Президента России Д.А. Медведева на заседании Совета Законодателей 29 декабря 2009 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/6497> (дата обращения: 10.11.2011).
4. Выступление Президента России Д.А. Медведева на заседании Совета Законодателей 13 марта 2009 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://archive.kremlin.ru/appears/2009/03/13/1553> (дата обращения: 10.11.2011).
5. Острогорский М.Я. Демократия и политические партии. М.: РОССПЭН, 1997.
6. Платонов В.М. Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами – как принцип российского федерализма: Автореф. дисс... д-ра юрид. наук. М., 2010.

УДК 291,1

Керимова А.Х.

Бакинский государственный университет (Азербайджан)

**ОБЫДЕННОЕ РЕЛИГИОЗНОЕ СОЗНАНИЕ
КАК ДУХОВНОЕ ОСВОЕНИЕ МИРА**

A. Karimova

Baku State University

**THE COMMON RELIGIOUS CONSCIOUSNESS
AS A SPIRITUAL COGNITION OF THE WORLD**

Аннотация. Данная статья посвящена вопросам религиозного сознания – важного составляющего общественного сознания. Обыденное религиозное сознание является одним из уровней религиозного сознания. В исследовании автор исходит из того, что каждая из мировых религий имеет свой специфический уровень обыденного религиозного сознания, которое складывается из общих представлений о религии и её традициях. Раскрываются проявления обыденно-религиозного сознания в каждой из трёх мировых религий: в буддизме, христианстве и в исламе. Ислам, как и другие религии, создал достаточно эффективную систему законов, этики, которые регламентируют самые различные стороны жизни. Смирение, скромность, умение контролировать собственные страсти и желания, прямота, справедливость, терпение, исполнительность, единство между словом и делом – таковы морально-волевые качества, отмеченные в Коране.

Ключевые слова: обыденное религиозное сознание, понятие чувственного и рационального, вера, душа, традиции, внешние ритуальные формы добродетели, страдание, веротерпимость.

Abstract. The article is devoted to the religious consciousness that is an important component of the social consciousness. The common religious consciousness appears to be one of the levels of religious consciousness. The present research is based on the fact that each of the world religions has a particular level of common religious consciousness made up of the traditions and the peculiarities of the religion itself. The author illustrates the realization of common religious consciousness in three world religions (Buddhism, Christianity, and Islam). Islam alongside with the other religions managed to create a rather effective system of moral laws that regulate different aspect of everyday life. The most important qualities mentioned in Koran are humbleness, modesty, the ability to control one's passions and desires, straightforwardness, patience, etc.

Key words: common religious consciousness, phenomena of rational and perceptible, belief, soul, tradition, ritual forms of virtue, compassion, religious tolerance.

© Керимова А.Х., 2011.