



Формирование федеративных отношений в Российской Федерации: опыт, проблемы, перспективы развития

Казбан Саматовна Иналкаева

Чеченский государственный педагогический университет, Грозный, Россия, uschspu@mail.ru

Аннотация. В статье проведен анализ этапов совершенствования федеративных отношений в Российской Федерации. Автор констатирует, что совершенствование федеративных отношений способствует решению многих вопросов, касающихся российского общества. Отмечается, что федеральная власть и власть субъектов Федерации пришли к компромиссу в интересующем их вопросе, что нашло отражение в формировании Совета Федерации – верхней палаты парламента страны, проанализированы ее реформы. Предлагается передать Совету Федерации вопрос представления региональному парламенту кандидатов на должность главы региона, так как в Российской Федерации, характеризуемой высокой степенью централизации системы государственного управления и существенным объемом полномочий, принадлежащих федеральному центру в отношениях с регионами, именно решение данного вопроса было бы наиболее актуальным как органа народного представительства в высшем эшелоне власти. Делается вывод, что создание федеральных округов и назначение полномочных представителей Президента укрепили вертикаль власти. Автор отмечает, что самое главное направление федеративной реформы – это восстановление внутреннего государственного суверенитета России и верховенства федеральной власти.

Ключевые слова: вертикаль власти, государственный суверенитет, парламент, полномочные представители, разделение властей, российское общество, Совет Федерации, субъект, федеральная власть, федеральные округа

Для цитирования: Иналкаева К. С. Формирование федеративных отношений в Российской Федерации: опыт, проблемы, перспективы развития // Северо-Кавказский юридический вестник. 2023. № 4. С. 109–113. <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2023-1-4-109-113>. EDN JWDRPC

Problems of Constitutional Law

Original article

Formation of federal relations in the Russian Federation: experience, problems, development prospects

Kazban S. Inalkaeva

Chechen State Pedagogical University, Grozny, Russia, uschspu@mail.ru

Abstract. The article analyzes the stages of improving federal relations in the Russian Federation. The author states that the improvement of federal relations contributes to the solution of many issues concerning Russian society. It is noted that the federal government and the authorities of the subjects came to a compromise on the issue of interest to them, which was reflected in the formation of the Federation Council – the upper house of the country's parliament, its reforms were analyzed. It is proposed to transfer to the Federation Council the issue of submitting candidates to the regional parliament for the post of head of the region, since in the Russian Federation, characterized by a high degree of centralization of the public administration system and a significant amount of powers belonging to the federal center in relations with the regions, it is the solution of this issue that would be most relevant, as a body of people's representation

in the highest echelon of power. It is concluded that the creation of federal districts and the appointment of presidential plenipotentiaries strengthened the vertical of power. The author notes that the most important direction of the federal reform is the restoration of the internal state sovereignty of Russia and the supremacy of federal power.

Keywords: parliament, Federation Council, subject, separation of powers, authorized representatives, vertical of power, federal districts, Russian society, state sovereignty, federal power

For citation: Inalkaeva K. S. Formation of federal relations in the Russian Federation: experience, problems, development prospects. *North Caucasus Legal Vestnik*. 2023;(4):109–113. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2023-1-4-109-113>. EDN JWDRPC

Вследствие преобразований 1992-1993 года в России впервые официально оформилась федеративная модель организации государственного устройства, возникшая вынужденно из-за распада СССР, т.е. вследствие демонтажа советской системы. Федеральная власть и власть субъектов пришли к компромиссу в интересующем их вопросе, что нашло отражение в формировании Совета Федерации, верхней палаты парламента. В его состав на равных правах вошли по два представителя субъекта, один от представительного органа государственной власти, другой от исполнительного органа. Ими являлись главы регионов, это было характерно только для Российской Федерации как федеративного государства. Здесь необходимо отметить, что власть в регионах закрепились в руках их руководителей. Снизилась эффективность государственного управления, распространилась коррупция, появились конфликты между институтами власти. В регионах сложились авторитарные законы, это привело к низкой заинтересованности народа в реализации своих законных прав. Казалось, что Российская Федерация в скором времени перестанет существовать в качестве единого государства. Конституция не содержала в себе положения о формировании органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а в ней определялось лишь то, что в регионах система органов государственной власти учреждается самостоятельно, но в соответствии с федеральным законодательством. Федеральная власть не только не могла воздействовать на власть субъектов, но и не могла принимать законы, которые такое воздействие оказывали бы. Но однако же, как подчеркивает М.М. Афанасьев, в постреформенный период началась сильная критика Совета Федерации, который назывался декоративным политическим институтом [1].

В 1995–1997 гг. проведены выборы глав исполнительных органов, эти выборы привели к формированию авторитарных региональных режимов. Н.И. Грачев отмечал, что в сложившихся условиях принцип разделения властей, как по вертикали, так и по горизонтали, оказался невозможен. К концу 1990-х гг. Россия имела «рыхлое государственное устройство» [2].

Выстраивание новой вертикали власти, стало первоочередным делом нового Президента РФ В.В. Путина. 13 мая 2000 г. Президент издал указ, в котором создавались семь федеральных округов, включавших от 12 до 15 субъектов. В этих округах были назначены его полномочные представители. Задачи полномочных представителей – это контроль соблюдения и исполнения федеральных законов, осуществляемый окружными инспекциями главного контрольного управления Президента РФ; предоставление докладов Президенту о состоянии национальной безопасности; координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и т.д.

Полномочные представители получили право контролировать деятельность образованных в округах подразделений генеральной прокуратуры, ФСБ, МВД, министерств юстиций, Федеральной налоговой службы и Федеральной пограничной службы. Полномочные представители также выполняют ряд политических задач, таких как, поиск и устранение противоречий региональных законов федеральным законам; восстановление власти «силовых» ведомств и т.д. Следующим указом было закреплено создание советов (совещательные органы) при полномочных представителях в округах. В скором времени Президент своим указом закрепил за полномочными представителями возможность представления кандидатур на должность глав субъектов Российской Федерации через руководителей администраций.

Как отмечает Н.И. Грачев, эти меры помогли снизить прямое действие региональных руководителей на федеральную власть. Вся политическая власть сконцентрировалась в центре [2]. Деятельность полномочных представителей ограничивала полномочия региональных органов.

Для смягчения потери власти руководителями регионов создали Государственный Совет (носит консультативный характер). В него входили главы исполнительной власти регионов. Здесь необходимо отметить, что государственные советы, как совещательные органы имели мировой опыт (Европа, США) [3].

Следующим нововведением стало, отмена прямых выборов руководителей высших органов исполнительной власти. Внесенное изменение в федеральное законодательство закрепляло назначение руководителей высших органов исполнительной власти субъектов согласованно с региональным парламентом, отменяя проведение прямых выборов¹. Несмотря на то, что кандидатура назначается согласованно, в действительности при тройном отказе регионального парламента в принятии кандидатуры, Президент назначает временного исполняющего, и в то же время может распустить региональный законодательный орган, т.е. полномочия перераспределены в пользу федерального центра.

В мае 2012 г. Россия вернулась к прямым выборам высшего должностного лица субъекта РФ. В 2013 г. в федеральное законодательство внесены изменения, предусматривающие два варианта выборов глав региона, первый вариант дает регионам право проводить прямые выборы главы региона; второй вариант – заменить прямые выборы глав регионов голосованием в местном парламенте по нескольким кандидатурам.

Что касается реформирования Совета Федерации, то по новому порядку формирования на место в Совете Федерации в качестве представителей региона мог избираться любой гражданин, достигший 30 лет, которого утвердили органы государственной власти субъекта сроком на 4 года. Согласно следующим изменениям, представитель в Совет Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ назначался высшим должностным лицом субъекта РФ на срок его полномочий.

В соответствии с внесенными изменениями в федеральное законодательство в январе 2011 г., членами Совета Федерации могли быть лишь кандидаты, избранные в региональные представительные органы государственной власти и местного самоуправления.

В 2014 г. в верхнюю палату вводятся еще и представители Российской Федерации (10%) назначаемые Президентом. В соответствии с внесенными изменениями от 1 июля 2020 г. члены Совета Федерации, представители регионов и Российской Федерации стали именоваться сенаторами Российской Федерации².

В статье 102 Конституции кроме, как утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации, нет полномочий касающихся отношений федерального центра и ее субъектов. Однако Конституция наделяет правом региональный парламент участвовать в законодательном процессе на федеральном уровне как через представителей в Совете Федерации, так и путем использования права законодательной инициативы (статья 104), а также одобрения поправок к Конституции (статьи 134, 136).

Касательно последнего Л.Э. Гумашвили отмечал, «..на деле Россия соответствует только одному признаку федерации, это ратификация конституционных поправок субъектами!?» [4].

¹ Федеральный закон от 11.12.2004 № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 11.12.2004 № 159-ФЗ // СПС КонсультантПлюс (утратил силу).

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС Консультант Плюс.

Н.А. Филиппова отмечает, что стратегической целью реформы Совета Федерации должно быть расширение перечня его полномочий [5]. Стоит с ней согласиться на счет передачи Совету Федерации вопроса представления региональному парламенту кандидатов на должность главы субъектов РФ. В Российской Федерации, характеризуемой высокой степенью централизации системы государственного управления и существенным объемом полномочий, принадлежащих федеральному центру в отношениях с регионами, именно решение данного вопроса было бы наиболее актуальным, как органа народного представительства в высшем эшелоне власти [6].

Стоит согласиться и с Р.М. Дзидзоевым, что определение «представительный» к Федеральному Собранию в целом не подходит, так что виды публичного представительства формально остаются не структурированными. Этим отличается Конституция Российской Федерации от конституций большинства федеративных государств, где говорится о представительстве субъектов федерации в соответствующих палатах, или же об их участии в делах федеративного государства посредством представительного органа [7].

Необходимо отметить, что федеративная реформа Президента остановила процесс разложения суверенитета. Получилось, что самое главное направление федеративной реформы – это восстановление внутреннего государственного суверенитета России и верховенства федеральной власти и т.д.

Все эти шаги положили начало созданию нового централизованного типа государственного устройства, с сохранением элементов федерализма, но с устойчивой тенденцией к унитарной модели. Реформирование федеративных отношений восстановило вертикаль власти, реставрировала принцип единства системы государственной власти. Создание упомянутого нами института федерального вмешательства, привело к установлению контроля за субъектами федерации, предотвращению возникновения конфликтов, которые могут привести к неразрешимым конфликтам.

Список источников

1. Афанасьев М. М. Невыносимая слабость государства. М.: РОССПЭН, 2006.
2. Грачев Н. И. Территориальная организация публичной власти: учебное пособие для вузов. Москва: Издательство Юрайт, 2020. – 483 с. – (Высшее образование). – ISBN 978-5-534-11801-8. – Текст: электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. – URL: <http://www.biblio-online.ru/bcode/456811>
3. Иналкаева К. С. Концептуальные начала становления парламентаризма как политико-правового явления // *Economics. Law. State*. 2018. № 1. С. 61–67.
4. Гумашвили Л. Э. Конституционно-правовое понятие и содержание взаимоотношений федерального центра и субъектов Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право*. 2010. № 11.
5. Филиппова Н. А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: стратегия реформы и ее правовое обеспечение // *Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской Академии наук*. 2012. № 12. С. 420–435.
6. Панов А. А. Участие субъектов Российской Федерации в принятии решений на федеральном уровне // *Lex russica* (Русский закон). 2017;(1):78-93. <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2017.122.1.078-093>.
7. Дзидзоев Р. М. Вопросы федеративного устройства в обновленной Конституции России // *Юридические исследования*. 2020. № 7. С. 29–41.

References

1. Afanasyev M. M. *Unbearable weakness of the state*. Moscow: ROSSPEN; 2006. (In Russ.)
2. Grachev N. I. *Territorial organization of public power: textbook for universities*. Moscow: Yurayt Publishing House; 2020. 483 p. Available from: <http://www.biblio-online.ru/bcode/456811>. (In Russ.)
3. Inalkaeva K. S. Conceptual beginnings of the formation of parliamentarism as a political and legal phenomenon. *Economics. Law. State*. 2018;(1):61–67. (In Russ.)

4. Gumashvili L. E. Constitutional and legal concept and content of relations between the federal center and the subjects of the Russian Federation. *Constitutional and municipal law*. 2010;(11). (In Russ.)
5. Filippova N. A. Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation: the strategy of reform and its legal support. *Scientific Yearbook of the Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences*. 2012;(12):420–435. (In Russ.)
6. Panov A. A. Participation of the subjects of the Russian Federation in decision-making at the federal level. *Lex russica (Russian Law)*. 2017;(1):78-93. <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2017.122.1.078-093>. (In Russ.)
7. Dzidzoev R. M. Questions of the federal structure in the updated Constitution of Russia. *Legal studies*. 2020;(7):29–41.

Информация об авторе

К. С. Иналкаева – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой права ЧГПУ.

Information about the author

K. S. Inalkaeva – Cand. Sci. (Jurid.), Associate Professor, Head of the Department of Law of Chechen State Pedagogical University.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 11.11.2023; одобрена после рецензирования 23.11.2023; принята к публикации 24.11.2023.

The article was submitted 11.11.2023; approved after reviewing 23.11.2023; accepted for publication 24.11.2023.