

Институт истории им. Ш.Марджани
Академии наук Республики Татарстан

Рафаэль Хакимов

**РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ
В УСЛОВИЯХ
СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ
ТРАНСФОРМАЦИИ**

Хакимов Рафаиль Сибгатович

**Российский федерализм в условиях
социально-политической трансформации**

Научное издание

Редактор – *Б.Л.Хамидуллин*
Оригинал-макет – *Л.М.Зигангареева*
Подписано в печать 05.03.2009 г.
Печ. листов 13,5. Тираж 500 экз.

Отпечатано в множительном центре
Института истории АН РТ
г. Казань, Кремль, подъезд 5
тел. 292-95-68, 292-18-09

Казань – 2009

ББК 661(2)
Х 21

Научный редактор:
доктор исторических наук *Р.А.Набиев*

Научный рецензент:
доктор политических наук *Н.М.Мухарямов*

Хакимов Р.С.

Российский федерализм в условиях социально-политической трансформации. – Казань: Институт истории АН РТ, 2009.
– 216 с.

В монографии рассматриваются теоретические аспекты трансформации российского федерализма как самостоятельной формы государственного устройства, не повторяющей другие виды федераций.

Книга рассчитана на специалистов, аспирантов и студентов, а также интересующихся вопросами государственного устройства Российской Федерации.

ISBN 978-5-94981-126-9

© Хакимов Р.С., 2009
© Институт истории им. Ш.Марджани
Академии наук РТ

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Глава I. Феномен российского федерализма в свете международного опыта	
§ 1. <i>Политическая ситуация в России в начале XXI в.</i>	9
§ 2. <i>Смена парадигмы развития российской государственности</i>	12
§ 3. <i>Опыт трансформации европейских государств и особенности переходного периода в Российской Федерации</i>	15
Глава II. Теория и практика федерализма	
§ 1. <i>Причины возникновения федеративных государств</i>	30
§ 2. <i>Различие унитарных, децентрализованных, конфедеративных и федеративных государств</i>	40
§ 3. <i>Описание понятия федерации</i>	45
§ 4. <i>Многообразие форм федеративных государств</i>	68
§ 5. <i>Территория федеративного государства и право народов на самоопределение: диалектика конкурирующих принципов</i>	93
Глава III. Основные этапы становления российского федерализма	
§ 1. <i>Истоки российского федерализма</i>	108
§ 2. <i>Причины учреждения Российской Федерации</i>	113
§ 3. <i>«Новый федерализм» и его периодизация</i>	120
Глава IV. Политико-правовые основы российского федерализма	
§ 1. <i>Изменение содержания государственного суверенитета в современных условиях</i>	133
§ 2. <i>Статус субъектов Российской Федерации и перспективы их укрупнения</i>	144
§ 3. <i>Субъекты федерации в системе международных отношений</i>	160
Глава V. Социально-политические ресурсы федерализма в России	
§ 1. <i>Этноконфессиональные процессы в России и их влияние на особенности отношений субъектов с федеральным центром</i>	174
§ 2. <i>Роль политических партий и движений в федерализации России</i>	185
§ 3. <i>Оценки перспективы российского федерализма</i>	206
Заключение	215

ВВЕДЕНИЕ

Российский федерализм до конца не определился в своих отличительных признаках. Возникнув на волне революции 1917 г. и последовавшей гражданской войны, федерация к середине 1930-х гг. приобрела жестко унитарные черты и фактически переродилась. Впрочем, сама государственность СССР носила весьма специфический характер, поскольку строилась на монополии одной партии, ставшей важнейшей частью администрирования.

До сих пор сохранение этнической составляющей в конструкции российской федерации многие объясняют наследием большевиков. Известно, что для Ленина и Сталина федеративное устройство, тем более с национально-государственным делением, было вынужденной мерой, революционной неизбежностью. Авторитаризм Сталина доходил до геноцида целых народов, которых выселяли со своих исконных территорий, но и при режиме жесточайшего террора он не решился ликвидировать республики. Обвинения большевиков в инициировании создания этнической федерации несостоятельны, поскольку не имеют ничего общего с действительностью. Революция и гражданская война высветили глубинные движущие силы истории, среди которых устремления народов оказались выше любых доктрин.

Возвращение к федерализму состоялось в годы «перестройки», что опять-таки совпало с трансформацией общества, сравнимой по масштабам и глубине реформ с революцией. При этом начался распад СССР, и наступили изменения исторического масштаба – впервые Россия оказалась в условиях уменьшающейся территории и отказалась от политики расширения сферы влияния*. Парадигма экстенсивного развития сменилась ориентацией на интенсивные методы, к которым страна была не готова из-за специфики советского, социалистического наследия.

В общественном мнении и среди политиков (гораздо меньше среди ученых) существуют определенные сомнения по поводу, с одной стороны, необходимости федерализма в России, с другой – реальности федерализма в условиях «вертикали власти». Для

* Начало этому процессу положил вывод советских войск из Афганистана.

возврата к унитаризму нет ресурсов, но и сама постановка вопроса о «возврате» некорректна, поскольку Россия никогда не была унитарной в полном смысле этого слова. Асимметричность была органически присуща Российской империи и порой доходила до личной унии (например, в случае с Финляндией) или протектора (Бухара, Хива). Она была способом сохранения целостности государства. Если бы царская власть нашла в себе силы перейти к федеративному устройству, как предлагали «автономисты» в Государственной думе, она бы избежала кровавой революции и гражданской войны. Если бы М.С.Горбачев сумел трансформировать государственность в подлинно федеративные формы, СССР бы сохранился.

Другие скептики считают, что «вертикаль власти» означает отказ от демократии и федерализма, чему был привержен Б.Н.Ельцин. Они сравнивают Россию со сложившимися демократическими, федеративными структурами США и Европы, не учитывая особенностей процесса трансформации в стране. В связи с этим следует процитировать Президента Российской Федерации Д.А.Медведева, который в ежегодном Послании Федеральному Собранию сказал: «Теперь несколько слов о дальнейшем развитии российского федерализма. В своих современных формах он был установлен, сформирован на основе Конституции. Причем особую роль в его становлении сыграл Конституционный Суд. В его решениях был найден баланс между разными интересами уровней власти, порой остроконфликтными. Это касается как споров федеральных и региональных органов власти между собой, так и споров о различных способах устройства местного самоуправления. Между тем мы и сегодня продолжаем сталкиваться с этими проблемами»¹. Д.А.Медведев выделил федерализм, наряду с демократизацией, как стратегический путь развития политической системы страны. Противоречивость становления государственного устройства сегодняшней России, сочетающей в себе унитарные и федеративные признаки, говорит не об отказе от федерализации, а о сложности процесса трансформации.

Под федерацией мы понимаем форму государственного устройства, соединяющую относительно самостоятельные субъекты в единое целое и имеющую два уровня администрирования. В ли-

¹ Российская газета. 6 ноября 2008 г.

тературе также широко используется понятие *федерализма*, которое не тождественно понятию *федерация*. Федерализм – это принцип, парадигма государственного устройства, в определенной мере идеология, которая может присутствовать и в унитарном государстве.

Существуют разные подходы к анализу российского федерализма. Можно исследовать динамику изменения федеративных отношений во временной системе координат. **Историко-эволюционный подход** позволяет учесть процессы трансформации общества в целом и на этом фоне прогнозировать федерализацию государства. Причем *макроисторический* взгляд имеет преимущества выявления фундаментальных основ государственности. Исследование причин перехода России к федеративному устройству следует начинать, по крайней мере, с начала XX века, когда раскрываются многие мотивы политического поведения народов России в революциях 1905 и 1917 гг., их исторические ожидания, выявляются механизмы мобилизации социальных сил в переломные моменты истории.

Микроисторический взгляд важен с точки зрения исследования общественных явлений в относительно самостоятельный отрезок времени. Бесспорно, что период, начатый «перестройкой», обладает особыми характеристиками, порой сопоставимыми с революционными преобразованиями. Федерализм в таком разрезе оказывается связанным не только с «возрождением» народов и религий, но и общей демократизацией, выявляется такая важная мотивировка, как преодоление тоталитаризма и последствий советской эпохи. При микроисторическом подходе мы видим колебания от централизации к децентрализации, ситуативные, конъюнктурные изменения функций парламента, статуса субъектов РФ, роль договорных отношений, вмешательство субъективного фактора в естественный ход истории и т.д. Исторический экскурс, наряду с **политологическим анализом**, выявляющим движущие силы общественных процессов, важен для объяснения основных тенденций в развитии российской государственности, освобожденных от конъюнктурных выводов, ангажированных позиций, полемических суждений.

Социальный подход дает картину взаимосвязи федерализма с демократизацией, развитием рыночных отношений, плюрализмом мнений. Он высвечивает место политических сил в процессе федерализации, роль неформальных отношений между центром и региональными элитами, факторов эволюции отношений центра и

субъектов. В этом случае обнаруживаются такие явления, как «пределы централизации», конфликтогенные границы, за которыми меняется поведение субъектов.

Институциональный подход дает характеристику формально существующих институтов, практику взаимодействия двух уровней государственной власти федерации. Конституционно-правовая сторона в анализе взаимоотношений законодательной, исполнительной и судебной власти, федеральных и региональных органов власти является центральной темой такого подхода. Особенность России состоит в том, что институциональный анализ не может ограничиваться только правовой стороной, как в большинстве развитых стран. Сложная законодательная ситуация в России сопровождается частым изменением федеральных законов, ограничением сферы регионального законотворчества, отсутствием правовой дисциплины, поэтому неизбежно в отношении центр – субъекты вмешивается политический фактор. Именно в связи с этим не только в публицистике, но и научной литературе существуют понятия «сильных» и «слабых» регионов, под которыми имеются в виду не объем полномочий или экономический потенциал, а целый ряд ресурсных факторов в совокупности. Политический фактор вмешивается и в ситуацию с полномочиями Совета Федерации, который из органа, представляющего интересы субъектов в лице их глав и влиявшего на принятие многих принципиально важных законов, превратился в механизм реализации политики администрации Президента РФ. Вместе с тем появился такой совещательный орган, как Государственный Совет при Президенте РФ. Он стал формой компромисса центра с регионами, компенсацией за ограничение роли глав субъектов в законодательном процессе на уровне федерации. Таким образом, особенность институционального подхода состоит в сочетании анализа конституционно-правовых форм институтов государства с их политическим и социально-экономическим наполнением.

Сравнительный подход интересен с точки зрения изучения опыта других федераций, прежде всего, европейских традиций, как наиболее близких к России. Он помогает разобраться в общем и особенном различных форм федерации, прогнозировать тенденции эволюции российского государства. Сравнительный подход важен и с точки зрения исследования процессов трансформации государст-

венности в различных странах под воздействием общемировых тенденций.

Попытки квалифицировать форму российского федерализма только через сравнение с другими государствами оказываются малопродуктивным. Во-первых, каждая страна имеет собственную историю становления федерализма. Во-вторых, Россия находится в ситуации трансформации, и не приобрела устоявшихся форм взаимоотношений центра и субъектов. В-третьих, особенность федерализма заключается в ее постоянной эволюции, что мы можем наблюдать на примере даже классических образцов федерализма.

Типологизация федераций имеет смысл только с точки зрения выяснения учредительных начал государственности. Если в США это индивидуумы, организованные в сообщества по территориям, то в Европе в основе лежат этнорелигиозные сообщества. Германия в этом плане не является исключением, ибо «земли» отражают лингвистические и этнографические особенности немецкой нации. Россия, как государство, опирается на многонациональность своего народа. Поэтому народность для России является единственным источником права, но ее нельзя трактовать как русскую, она изначально полиэтнична, а потому совершенно верно Конституция РФ была провозглашена от имени «многонационального народа» страны. В связи с этим нелишне будет процитировать слова Президента РФ Д.А.Медведева: «И, наконец, еще один фактор, способный серьезно упрочить нашу Федерацию, – это поддержка национальных традиций и культур народов России. Считаю это не только условием укрепления федеративных основ, но и условием согласия в нашем обществе, единства российской нации – как залога стабильного, цивилизованного развития всей страны»². Это, несомненно, важнейший фактор успешной трансформации России в демократическое государство.

² Российская газета. 6 ноября 2008 г.

ГЛАВА I.

Феномен российского федерализма в свете международного опыта

§ 1. Политическая ситуация в России в начале XXI в.

С 1990 г. в России идут острые политические споры вокруг вопроса о том, каким – унитарным или федеративным – будет ее устройство, вокруг особого статуса Татарстана и Чечни, положения областей, краев, автономных округов в качестве равноправных субъектов федерации, перспектив так называемой «губернизации» и административного деления государства, полномочий Центра, этнической составляющей государственного устройства, «бюджетного федерализма»...

В период нахождения у власти Б.Н.Ельцина были элементы эйфории на счет возможностей федерализма, но впоследствии в общественном мнении зазвучали ноты разочарования. Со стороны некоторых политиков послышались голоса о том, что федерализм чуть ли не разваливает страну. Однако большинство исследователей при значительном разбросе точек зрения, тем не менее, придерживается мнения, что федерализм не расшатывал страну, а, напротив, явился стабилизирующим фактором. «Во многом именно благодаря федералистской идее, – считает С.Д.Валентей, – Россия сохранилась как единое государство»³.

Начиная новый этап реформ, Владимир Путин, будучи Президентом Российской Федерации объяснял их необходимость тем, что неэффективность экономических реформ в стране во многом связана с нерешенностью вопроса государственного устройства, политической нестабильностью, несоответствием регионального законодательства федеральному. Поэтому главной задачей реформирования государственности он провозгласил укрепление «вертикали власти».

³ Валентей С. Россия на пути от псевдофедерации к реальной федерации // Федерализм в России. – Казань, 2001. – С.45–46.

Определенные меры, связанные с формированием общего правового поля в России, вполне оправданы, поскольку для предпринимателей, инвесторов снимаются лишние барьеры, но вместе с тем федеральный законодатель начал вмешиваться в исключительные полномочия субъектов, а совместные полномочия истолковал в пользу центра. Как известно из истории, излишняя регламентация порождает громоздкий бюрократический аппарат, что и случилось в РФ.

Одновременно В.В.Путин в своих программных выступлениях заявил о продолжении процессов демократизации и построения гражданского общества. Изменение принципов формирования Совета Федерации, наделение Президента РФ широкими полномочиями в отношении органов власти субъектов федерации – вплоть до снятия с должности глав регионов и роспуска их представительных органов власти, а также формирование жестко централизованного бюджета было оценено экспертами как выработка более управляемой федерации. Ряд политиков и ученых расценили эти шаги как усиление унитаризма. «За полтора десятилетия, – пишет В.Лысенко, – Россия прошла сложный путь от империи к федерации. С начала XXI в. этот вектор стал постепенно меняться, начался все более зримый откат, возврат к империи, реставрация Советского Союза на территории России и постсоветского пространства. За годы правления Президента В.В.Путина наибольшему упадку подверглись федерализм и демократия в нашей стране»⁴. Примерно в том же ключе высказался Н.Петров: «В настоящее время Россия не является федерацией хоть в сколько-нибудь полном смысле этого слова. Вместе с тем, перспективы ее выживания и развития в качестве современного эффективного государства напрямую связаны с федерализацией»⁵. Цитаты подобного рода можно было бы продолжить. Действительно, многие шаги Президента В.В.Путина воспринимались как отступление от федерации и демократии. В то же время следует учитывать сложную природу федеративного государства, которая не отрицает унитарных начал, а скорее говорит о соотношении централизации и децентрализации власти. «Противоположностью федерализму является не унитарное начало, а абсолютно единое начало, – пишут немецкие правоведы в работе «Государственное право Германии». – Унитаризм и

федерализм – две влиятельные силы, действующие внутри союзного государства и определяющие его облик в зависимости от преобладания одной из них. Но каждая из этих сил не теряет своего влияния полностью. Если исчезает унитарное начало, то союзное государство подвергается опасности дезинтеграции; если нежизненным оказывается федерализм, союзное государство превращается в абсолютное единое»⁶. В период президентства В.В.Путина преобладало дисциплинирующее начало, вызванное общей политической ситуацией, в частности, напряженностью на Северном Кавказе. В то же время в своем годичном Послании Федеральному Собранию РФ В.В.Путин сделал особый акцент на федерализме, предложив формулу «по-настоящему сильное государство – это еще и прочная Федерация»⁷. Такую политику, в которой сочетаются тенденции к унитаризму с поддержкой элементов федерализма, следует квалифицировать как процесс трансформации государства.

Президент Д.А.Медведев, продолжая в целом прежний курс, весьма определенно заявил о неизменности основных положений Конституции, приверженности демократии и федерализму, необходимости оптимизации разграничения полномочий и структур федерального управления в регионах. «Фундаментально значимым для нашего общества стало введение института местного самоуправления и укрепление федеративных начал государства, – заявил он. – Вы знаете: государственная политика в этих вопросах во многом осуществлялась путем «проб и ошибок» – с учетом опыта других государств и сложившихся в мире форм федерализма. Но ведь такой многосубъектной, многонациональной и многоконфессиональной федерации, как Россия, в мире больше не существует. Поэтому то, что мы сегодня делаем, делаем действительно впервые»⁸. Россия все еще находится в поиске стратегического направления формирования федерализма с учетом как особенностей страны, так и международного опыта.

Значительным фактором, отражающим особенность нынешнего этапа трансформации государственного устройства России, является ее тесная связь с демократизацией. В принципе и унитарное государство может быть демократическим, но в переходный период от

⁴ Лысенко В. От империи к федерации // Казанский федералист. – Казань, 2006. – №1–2 (17–18), зима–весна. – С.5.

⁵ Петров Н. Федерализм в России в 2005 году // Там же. – С.11.

⁶ Государственное право Германии. – М., 1994. – Т.1. – С.80.

⁷ Российская газета. 4 апреля 2001 г.

⁸ Российская газета. 6 ноября 2008 г.

тоталитарного режима к демократии федерализм оказывается важным фактором преобразования общества в целом. С.М.Шахрай считает: «Для России федерализм – это не политическая игра и тем более не слабость, а территориальный каркас демократии. Это единственная (может быть, вместе со свободой средств массовой информации) гарантия демократических преобразований в нашей стране. Если в западной цивилизации ценности и традиции демократии выростали и развивались в течение сотен лет, так сказать, в естественных условиях, то в России нарождающиеся демократические институты по-прежнему нуждаются в специальной “охраняющей” среде. Такой средой является федерализм»⁹. В Европе прежние тоталитарные системы наподобие Германии и Австрии, Испании и Италии нашли свой путь к демократии именно через федерализацию.

Россия обладает своеобразием, которое не позволяет проводить прямые аналогии с какой-либо федерацией в мире. Ни американская, ни швейцарская, ни германская модели не могут быть перенесены на почву России. Исторические и политические традиции страны требуют поиска собственного пути государственного строительства. Природа России и ее особенности, влияющие на формирование модели федерализма, связаны, прежде всего, с масштабами ее территории, экономическим, этническим, конфессиональным, климатическим и географическим разнообразием регионов.

§ 2. Смена парадигмы развития российской государственности

Российская Федерация переживает переломный период в своей истории. Разрушаются старые структуры управления, размываются устоявшиеся веками ценности, и формируются новые цели государства.

Россия строилась на идеологии расширения своей территории, и вся ее предыдущая история проходила под знаменем завоевания и присоединения новых земель. Впервые эта стратегическая линия была нарушена в ходе революции 1917 г. и гражданской войны, когда от Российской империи отделились Польша, Финляндия, Литва, Латвия и Эстония, а также территория Западной Украины и часть Молдавии.

⁹ Шахрай С. Проблема развития российского федерализма на современном этапе // Федерализм в России... – С.17.

Советская Россия сумела приостановить процесс расползания государства, провозгласив создание федеративного государства. Ключевую роль в этом процессе сыграл принцип самоопределения наций, который рассматривался большевиками как тактический ход с целью привлечения на свою сторону нерусских народов. Лозунги «красных» о национально-освободительном движении народов оказались более привлекательными, нежели «белое» знамя «единой и неделимой» державы. В результате начал складываться Союз, и территория бывшей Российской империи к 1940 г. почти полностью восстановилась. Послевоенное расширение социалистического лагеря продолжило историческую экспансию России, но уже на советской, социалистической основе.

Природа Советской России как государства, несмотря на социалистический режим, сохранила многие качественные характеристики Российской империи, а степень централизации была доведена до предела. Советский Союз, конечно, видоизменил отношения, существовавшие в Российской империи, где четко выделялись метрополия в лице центральной России и провинции, находившиеся на положении колониальных или полуколониальных окраин, подчас даже с собственным законодательством и особенностями внутреннего устройства. В СССР союзные республики стали формально равными, но доминирующее положение центра, русского языка и совпадение структур РСФСР с центральными органами означало фактическое сохранение элементов отношений метрополия – провинция. Несмотря на принятие Конституции федеративного характера, на практике Советский Союз был одним из самых унитарных государств мира с жестким авторитарным режимом управления. Одним словом, СССР был «Большой Россией», продолжавшей имперские традиции, но только уже в социалистической оболочке.

Внешняя политика СССР была ориентирована на расширение сферы влияния, прежде всего, в виде создания социалистического лагеря и Организации Варшавского договора. Масштабы были впечатляющими, но расширение территории должно было сопровождаться ее «освоением», что стало неразрешимой проблемой. Дело в том, что развитые страны после окончания II мировой войны начали отказываться от имперских амбиций, причем не столько в силу победы демократии, сколько из-за экономической невыгодности империй. Современные технологии дают преимущества национальным государствам и позволяют даже небольшим странам стать передовыми и

влиятельными, что хорошо видно на примере крошечного Сингапура. СССР явно отставал в темпах развития технологий при сохраняющихся территориальных «аппетитах». Система дала сбой в Афганистане, после чего экспансия прекратилась.

Распад СССР нельзя рассматривать как простое уменьшение территории, это стало началом разложения старой России и «самоопределения новой России»¹⁰. Изменились концептуальные основы государства.

«Новая Россия» по территории приблизилась к размерам допетровского времени. Уменьшение территории государства – фактор не количественный, а качественный. Практически изменились все параметры, влияющие на большую политику. Резко уменьшился экономический и демографический потенциал. Экономика страны стала более затратной из-за отпадения теплого юга, а проблемы коммуникации при этом остались практически те же. Положение России на Каспийском, Черном и Балтийском морях кардинально изменилось и перестало быть ключевым, что повлияло не только на экономику, но и внешнюю политику. Но, самое главное, изменились ценностные ориентиры: Россия вынуждена была перейти от идеологии расширения территории к ее обустройству, т.е. к интенсивной культуре воспроизводства экономики. Вместе с этим, старая схема отношений метрополия – провинция меняется на схему центр – субъекты, что требует выработки нового мышления и иной культуры управления.

Масштабы страны перестают быть преимуществом России и становятся ее серьезным недостатком. Россия теперь должна жить в условиях уменьшающихся ресурсов, худших условий выхода к морям, но практически при тех же по протяженности границах, которые надо содержать и охранять. Масштабы страны вызывают сложности и по созданию единого рынка, и выравниванию уровней развития различных регионов. Действительно, многообразие условий существования регионов таково, что едва ли можно рассчитывать на выравнивание социально-экономического развития субъектов. Разрыв между ними будет стимулироваться географическими, климатическими и экономическими преимуществами отдельных регионов. Краснодарский край всегда будет в особо благоприятных условиях из-за субтропического

¹⁰ Послание по национальной безопасности Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. – М., 1996. – С.27.

климата и выхода к Черному морю. Развитие Севера России всегда будет проблематично из-за замораживания огромных средств для «северного завоза». Калининградская область вынуждена ориентироваться на балтийские страны и жить в особом режиме анклава, а Приморский край находится в громадном поле притяжения азиатских стран. Очень трудно представить механизмы, способные создать одинаковые условия жизни таких разных по объективным условиям субъектов.

История России накладывает свой отпечаток на все общественные процессы, включая государственное устройство. Народы и территории, которые вошли в состав России, никуда не исчезли и не растворились. Напротив, сохранив свою культуру, язык и религию, они сегодня переживают период возрождения и открыто выдвигают свои требования государству, которое должно учитывать их этнические интересы. При этом хотя доля нерусских народов в общей структуре населения страны не является решающим фактором, поскольку они живут на исторической родине, они не нацменьшинства, они претендуют на активное участие вместе с центром в управлении на своей территории.

Итак, в качестве факторов, вызывающих новую парадигму развития государственности Российской Федерации, наряду с чисто политическими, можно выделить: этническое, конфессиональное, географическое, климатическое и экономическое многообразие страны, что порождает различие интересов субъектов и требование ими соответствующих прав для решения специфических региональных задач. Волевое (исторически обусловленное) принятие решений из центра меняется на корпоративную схему управления страной центром совместно с субъектами федерации.

§ 3. Опыт трансформации европейских государств и особенности переходного периода в Российской Федерации

Трудно проводить прямую аналогию ситуации в РФ с европейскими странами, столкнувшимися с необходимостью трансформации государства. Одни из них вносили изменения в государственное устройство в связи с преодолением последствий фашизма, другие – под влиянием глобализации.

Для нашего исследования интересны те страны, которые прошли процессы федерализации во второй половине XX в., но не однозначно как в Германии или Австрии, где были приняты конституции «кооперативного федерализма» под давлением США, как страны-победительницы, а государства, самостоятельно избравшие различные пути трансформации. В Бельгии это был переход от унитарного к федеративному государству как ответ на лингвистические требования основных этнических групп. В Испании федерализация после режима Франко приобрела форму построения «государства автономий». В Великобритании экономические факторы стимулировали деволюцию в рамках унитарного государства. Эти примеры дают три модели трансформации в условиях демократии, отражающие некоторые общемировые тенденции.

Преобразование **Бельгии** в федеративное государство началось в 1970 г. путем создания трех Регионов (Фландрия, Валлония и Брюссель) и трех Сообществ (французского, нидерландского и немецкого) в качестве субъектов. Кроме того, в соответствии со ст.4 Конституции «Бельгия состоит из четырех лингвистических регионов: регион французского языка, регион нидерландского языка, двуязычный регион Брюссель-столица и регион немецкого языка»¹¹. Основной причиной федерализации Бельгии послужило языковое разнообразие, имеющее глубокие исторические корни. Языковая граница между нидерландоязычными и франкоязычными бельгийцами, а также небольшой группой немецкоязычного населения привела к созданию смешанной системы федерализма, основанной одновременно на территориальном и этническом принципе*. Это довольно запутанный институциональный клубок, в котором кроме двух типов субъектов происходит еще наложение некоторых территориальных и лингвистических субъектов**. Нигде в мире подобных

¹¹ Конституции государств Европы. – М., 2001. – Т.1. – С.341.

* Причиной такого смешения двух принципов стало то, что в рамках одного государства встречается сосуществование французского и фламандского Сообществ на одной территории (например, в регионе Брюсселя). Культурные требования удовлетворяют сообщества, не связанные с территорией, а требования экономической автономии обеспечивает территория, независимо от языковой принадлежности.

** Например, общие фламандские институты управления осуществляют компетенцию Региона Фландрия.

аналогов больше не существует. «Однако, – как считает Николя Лагасс, – этот институциональный «монстр», со всеми его противоречиями и недостатками, обеспечивает мирное сосуществование трех языковых и трех культурных сообществ, несмотря на часто противоречивые и напряженные отношения между двумя большими сообществами, коими являются фламандское и французское сообщества»¹².

Федеративная структура в Бельгии отличается высокой автономностью уровней власти по отношению друг к другу и полным равенством между ними. Шесть федеративных единиц, по примеру федерального центра, имеют свои собственные парламенты (Советы) и правительства, которые принимают нормы (соответственно законодательные и нормативные), имеющие такую же юридическую силу, что и федеральные. Выборы в представительные органы регионов и сообществ происходят по отдельным процедурам, определяемым законодательством.

Сообщества обладают полномочиями, связанными с личностью, такие как культура, образование, здоровье и оказание помощи населению. Что касается регионов, то они осуществляют полномочия, связанные с территориальным фактором (такие как градостроительство, освоение территорий, реконструкция в городах, реконструкция недействующих промышленных объектов, охрана окружающей среды, водное хозяйство, реформирование сельского хозяйства и сохранение природы, политика расселения или аграрная политика), в сфере экономики (экономическая политика, природные ресурсы, энергетика) и т.д. Федеративные единицы осуществляют четко определенные полномочия, федеративная система в Бельгии организована на основе исключительного распределения компетенций: каждый уровень власти располагает соответствующими полномочиями, в рамках которых им дается полная свобода действий. Поэтому бельгийский федерализм исключает в принципе любую конкурирующую компетенцию*. Также

¹² Лагасс Н. Бельгийский опыт: пример федерализма путем разъединения. Практический анализ институциональной эволюции бельгийского государства // Федерализм: российское и международное измерения. – Казань, 2004. – С.583.

* На практике все же существуют некоторые конкурирующие полномочия. Так, ст.170 Конституции сохраняет за федеральным Центром право ограничивать налоговую самостоятельность регионов и сообществ, к примеру, во избежание дублирования.

федеральный центр не может вмешиваться в реализацию полномочий на уровне регионов и сообществ. В условиях отсутствия иерархии норм возникающие конфликты разрешаются Арбитражным судом.

Жесткое разграничение полномочий между различными уровнями власти не мешает поддержанию постоянного диалога между ними. Некоторые полномочия разделены между федеративными единицами и федеральным уровнем власти. Например, в вопросах здравоохранения: сообщества отвечают за предварительное лечение, в то время как законодательство относительно лечебной медицины входит в ведение федерального центра. Такое «разделенное» распределение исключительной компетенции требует согласования политики на различных уровнях власти. Еще большего согласования требуют вопросы проведения внешней политики, поскольку внутренняя компетенция регионов и сообществ распространяется и на международный уровень. В ст.167 Конституции записано: «Правительства сообщества и региона, указанные в статье 121, заключают в пределах своих полномочий договоры по вопросам, входящим в компетенцию их советов. Эти договоры вступают в действие только после получения согласия Совета»¹³. Федеративные единицы также принимают участие в работе многосторонних организаций – в числе которых Европейский Союз и Совет Европы – каждый раз, когда им позволяют их полномочия. При этом за Бельгией в международных организациях всегда остается один голос, независимо от числа участников от различных уровней власти. Таким образом, федеральный центр Бельгии не заменяет собой федеративные единицы при ведении переговоров, ратификации договоров или формировании позиции в рамках международной организации по вопросам, входящим в их полномочия и при условии их непротиворечия международным обязательствам Бельгии.

Федеральное правительство с 1970 г. состоит в равном количестве из франкофонов и фламандцев. Центр сохраняет за собой основные полномочия, связанные с суверенитетом и солидарностью (финансовая политика, армия, охрана королевской семьи, налогообложение, правосудие, социальное обеспечение, внешняя политика, помощь развивающимся странам, надзор над полицией, законодательство в отношении провинций и общин). Также феде-

ральный центр сохраняет ответственность за обязательства в рамках Европейского Союза и НАТО.

Федеральные власти сохраняют свои полномочия в тех сферах, где сообщества и регионы имеют неполную компетенцию. Так, например, регионы обладают самостоятельностью в проведении экономической политики, но центр имеет право требовать обеспечения экономического и валютного единства страны. То же можно сказать и по отношению к энергетической политике. Снабжение газом и электричеством входит в полномочия регионов, но за федеральным центром осталось установление тарифов на энергоносители. Что касается сообществ, то хотя они и автономны в вопросах образования, но минимальные требования на получение документа об образовании устанавливают центральные власти.

Существование общепольских федеральных институтов власти (федеральное правительство и парламент) обеспечивает единство страны. Особую роль в Бельгии играет институт монархии. В условиях внутренней биполярности монархия стала важным гарантом единства страны.

Бельгию отличает асимметрия, под которой понимается отсутствие единообразия в правилах, которыми определяются организация и компетенция федеративных единиц одного типа (региональный тип или тип сообществ). Организационная асимметрия выражается, например, в том, что формирование федеративных единиц одного типа происходит по различным правилам. Асимметрия компетенций вытекает, с одной стороны, из самого текста Конституции и специальных законов, касающихся институциональных реформ. С другой стороны, она определяется решением некоторых федеративных единиц использовать или не использовать свои полномочия в тех сферах, которые предусматривает для них Конституция по умолчанию.

В результате реформ и реализации соглашений между различными уровнями власти сфера компетенции федеральной власти с каждым разом уменьшается в пользу регионов и сообществ.

В отличие от многих федеративных государств, и несмотря на существование трех регионов и трех сообществ, бельгийская федерация строилась вокруг биполярной оси. Население состоит главным образом из двух больших языковых сообществ: франкоязычное население (приблизительно 4,4 млн. чел.) и нидерландоязычное население (приблизительно 5,6 млн. чел.), которые и являются основными

¹³ Конституции государств Европы. Т.1... – С.373.

инициаторами трансформационных процессов в стране. Есть специалисты, которые не исключают возможности «чехословацкого сценария» для современной Бельгии. Такие суждения подкрепляются сепаратистскими призывами основных сил процесса федерализации в Бельгии – Фламандского и Валлонского движений. Среди центробежных причин следует назвать процесс создания Европейского Союза, что привносит дополнительные факторы для продолжения федерализации, в частности, повышение роли регионов на европейском уровне.

Следуя принципам прагматизма, бельгийское государство продолжает свое институциональное развитие в сторону расширения самостоятельности федеративных единиц.

В отличие от Бельгии **Испания** должна была решить одновременно две проблемы: общую демократизацию общества после тоталитарного режима Франко и предоставление самостоятельности регионам, прежде всего, Каталонии и Стране Басков. «Подобно России, – пишет Омар Энкарнасьон, – Испания оказалась в стороне от тех интеллектуальных и социальных изменений, которые, как считается, сформировали фундамент либеральной демократии. Речь идет о Реформации, Просвещении и промышленной революции. В результате, когда начался переходный период, сменивший почти сорокалетнюю эпоху диктатуры, Испания была практически незнакома с демократией и в этом смысле мало отличалась от посткоммунистической России»¹⁴. Обе страны представляют собой многонациональные государства, с дефицитом гражданского общества, с авторитарным наследием в сознании. Есть существенные различия в избранных механизмах трансформации в России и Испании. «Пакт Монклоа» позволил объединить весь народ Испании вокруг решения социальных проблем, чего не было в РФ из-за острой борьбы демократических сил с партноменклатурой. В Испании укрепление демократии и экономическая перестройка не совпали по времени. «Когда в середине 1980-х гг. началась приватизация и стали проводить прочие реформы, испанская демократия уже твердо стояла на ногах. Кроме того, болезненные преобразования в индустриальном секторе были смягчены, поскольку одновременно создавалась

¹⁴ Энкарнасьон О. Революция компромиссов. Испанский урок для России // Россия в глобальной политике. – 2006. – Т.4. – №3, май-июнь. – С.74.

разветвленная сеть департаментов социального обеспечения»¹⁵. В отличие от России, Испания не приняла рекомендации США, Всемирного банка и МВФ о проведении «шоковой терапии», быстрой приватизации и ускоренного углубления рыночной экономики. Руководство страны избегало принятия мер, способных спровоцировать конфликты на политической почве и вызвать излишние риски. В РФ только Татарстан открыто отверг «шоковую терапию», разработав собственную политику «мягкого вхождения в рынок», предусматривающую адресную социальную защиту населения, контролируруемую приватизацию и стабилизацию этноконфессиональных отношений.

Испания, как и Бельгия, является государством открытого типа, которое ничего не предопределяет заранее, оставляя решение о путях развития на будущее вместе с апробацией различных конституционных норм, в особенности статутов автономий. Поэтому Конституция ограничивается определением минимума некоторых учредительных норм, в то время как их конкретное развитие происходит в самих автономиях в соответствии с имеющимися полномочиями. Она не устанавливает ни перечень, ни названия автономных сообществ, а лишь обозначает пути, которыми отдельные провинции или их объединения могут самостоятельно создавать подобные сообщества. Так возникло 17 автономий.

Конституция Испании «основана на нерушимом единстве испанской нации, едином и неделимом отечестве всех испанцев; она признает и гарантирует право на автономию для национальностей и регионов, ее составляющих, и солидарность между ними»¹⁶. Кастильский – официальный государственный язык. «Остальные языки Испании являются также официальными в соответствующих автономных сообществах согласно их статутам» (ст.3). Испания в целом не является многоязычным государством, потому что центральные учреждения официально не признают двуязычия (как, например, в Канаде или Бельгии), за исключением тех учреждений, которые находятся на территориях, где региональный язык является официальным, что было подтверждено специальным постановлением Конституционного суда, который напомнил о том, что двойной языковой стандарт распространяется

¹⁵ Там же. – С.82.

¹⁶ Конституции государств Европы. Т.1... – С.50.

на государственные административные учреждения, расположенные в пределах автономного сообщества¹⁷.

В Конституции Испании, как и в конституциях многих других стран (например, Италии), не употребляется слово «меньшинство». Причина состоит в том, что несколько миллионов жителей Испании говорят на каталонском, баскском и галисийском языках. Поэтому использование слова «меньшинство» было бы свидетельством умаления значения региональных языков и культур. Таким образом, «меньшинство» употребляемо только к эмигрантам, у которых за рубежом есть свое государство, следящее за развитием этнической культуры. В РФ употребляют понятие коренного народа в отличие от меньшинств в европейском смысле этого слова, но в этом случае само понимание термина *коренной* нуждается в пояснении, так как в международных документах коренными считаются народы, ведущие традиционный образ жизни.

Автономии имеют свой парламент, правительство и президента – высшего представителя автономного сообщества. Одновременно там присутствует представитель государства, но из этого не вытекает никакого вида субординации президента и автономного органа по отношению к центральному государству. «Термин “государство” используется в данном случае в самом широком смысле, – пишет Лаура Роман Мартин, – при котором нет противоречия: автономное сообщество – государство, и поэтому автономные сообщества и есть государство. В этой области функций мы можем отметить, например, то что президент, по законам Каталонии, действует от имени короля»¹⁸. Конституция Испании не определяет автономию как государственное образование, но многие политические силы в Каталонии считают ее государством.

На территории каждой автономии вершиной юридической организации является Верховный суд, который является не автономным, а государственным органом, расположенным на территории автономного сообщества. В Испании действует принцип судеб-

ного единства, что делает невозможным существование собственных юридических органов на местах.

На данный момент все семнадцать автономных сообществ Испании обладают одинаковой учредительной моделью, характеризующейся наличием политических органов самоуправления, однако есть автономии «быстрого развития» (Каталония, Страна Басков, Галисия, Андалусия) и «медленного развития», которые идут вслед за первыми. Это различие не правовое, а фактическое.

По Конституции все автономии равны, но существуют определенные отличия в автономиях, связанных с взятыми на себя полномочиями, что создает элементы асимметрии. Каталония имеет свой гражданский кодекс, который наряду с основным государственным правом приводится в исполнение Правительством Каталонии. В бюджетной сфере два региона (Страна Басков и Наварра) имеют отдельную налоговую политику, тогда как остальные пятнадцать регионов пользуются системой совместного налогообложения. Страна Басков и Наварра сохраняют свою таможенную. Страна Басков одна среди семнадцати автономий имеет собственную полицейскую систему (находящуюся в подчинении Мадрида) и она же имеет своего собственного представителя в Брюсселе. «Стандартизация» (введение в государственное делопроизводство и образование) языка автономных сообществ идет гораздо интенсивнее в Каталонии, нежели в других автономиях. Важным событием стало принятие каталонского закона, предусматривающего создание национальных спортивных команд.

Испания, которую называют «государством автономий», продолжает реформироваться. Инициаторами этого процесса выступают опять-таки политические силы Каталонии и Страны Басков. Кроме прежних причин культурного плана на политические процессы в Испании влияют также и новые отношения с Европейским Сообществом. «Все это может навести на мысль, – пишет Лаура Роман Мартин, – что, несмотря на начальное состояние этих предложений, начинается новый этап процесса территориальной децентрализации, и опять автономными сообществами «быстрого развития». Но мы не должны забывать, что реформа статута предполагает непростую задачу – привести в соответствие разные волеизъявления: автономного сообщества, высказанного его парламентом, избирательным органом сообществ «быстрого развития» и государства в целом, выраженного Генеральными кортесами. Нам нужно ждать эволюции

¹⁷ См.: Поггесчи Дж. Языковые права в Испании // Федерализм: российское и международное измерения... – С.535.

¹⁸ Лаура Роман Мартин. Учредительная система автономных сообществ Испании // Федерализм: российское и международное измерения... – С.527.

событий, чтобы оценить прогресс реформы, если он действительно будет, и ее влияние на другие автономные сообщества»¹⁹.

Федерализация достаточно глубоко затронула государственность Испании. Хотя в стране не используют этот термин, однако при сравнении с Россией становится очевидным, что испанское общество во многих вопросах продвинулась дальше РФ (и с завидным запасом стабильности, несмотря на старую болезнь в виде сепаратизма в Стране Басков). Все это стало возможным благодаря национальному согласию. «Обобщая опыт территориального строительства России и Испании как стран демократического транзита, – пишет И.Бусыгина, – можно сформулировать общий вывод: процессы федерализации и/или регионализации являются важными измерениями (векторами) демократического транзита»²⁰.

Великобритания в XX в. прошла сложный путь от распада империи до внутренней перестройки унитарного государства. Поражают размах и темпы правовых нововведений, произошедших в Великобритании за последние годы. Когда партия лейбористов пришла к власти в 1997 г., она начала конституционные реформы. Несмотря на то, что меры по передаче полномочий обозначили радикальные изменения в государственном устройстве, тем не менее не ставится цель перехода к полномасштабной федерализации. «Модель деволюции, разработанная в Великобритании, создавалась именно как альтернатива федерализму, а не как шаг на пути к нему, – считает Патриция Хогвуд. – Кроме того, деволюция до настоящего времени характеризовалась, главным образом, политической координацией между центральным правительством Соединенного Королевства и вновь образованными органами законодательной власти Шотландии (в Эдинбурге), Уэльса (в Кардиффе) и Северной Ирландии (в Белфасте). Это привело к постоянному доминированию центрального правительства в территориальных политических переговорах. Доминирование центра подкрепляется еще и тем, что с момента начала процесса передачи полномочий электоральная

¹⁹ Лаура Роман Мартин. Учредительная система автономных сообществ Испании... – С.531.

²⁰ Бусыгина И. Взаимоотношения между властными уровнями в федеративном государстве и государстве автономий: сравнительный аспект (практика России и Испании) // Федерализм: российское и международное измерения... – С.560.

политика Британии обеспечила преемственность правительств во главе с лейбористами в парламенте Соединенного Королевства (Вестминстере), парламенте Шотландии и национальном собрании Уэльса. Конечно, когда эти органы власти почувствуют себя увереннее и полностью освоятся со своими новыми полномочиями, возможно, их политические цели перестанут совпадать. В некотором отношении схема передачи полномочий в Великобритании оставляет возможность для принятия квази-федеративной модели. Тем не менее шансы того, что Великобритания полностью перейдет к федеративной системе, практически сводятся к нулю»²¹. Федерализация затронула Великобританию и поставила под сомнение сложившийся принцип «неделимости суверенитета парламента». Хотя Англия настаивает на приверженности верховенства парламента, однако в других регионах, в особенности в Шотландии, большей поддержкой пользуется принцип самоуправления.

Лейбористы рассматривали деволюцию как средство сдержать растущую популярность национальных партий в Шотландии и Уэльсе и привлечь их на свою сторону. Партия лейбористов рассматривала передачу полномочий никак не в качестве шага на пути к федерализации, ее позиция была продиктована скорее прагматическими, чем принципиальными соображениями. Это напоминает ситуацию во времена «перестройки» в России, когда и М.С.Горбачев и Б.Н.Ельцин пытались в борьбе за власть использовать автономные республики, предлагая им больше полномочий. М.С.Горбачев поднял статус автономий до уровня субъектов СССР, а Б.Н.Ельцин инициировал «парад суверенитетов».

Существенно отметить для рассматриваемых примеров (Бельгия, Испания, Великобритания) общую черту – во всех странах, независимо от глубины реформ, вопрос самой конструкции государства оставляют открытым, что позволяет, не навязывая заготовленных решений историческому процессу, бесконфликтно совершенствовать систему управления. «Деволюции изначально было «позволено» развиваться по типу открытого процесса, – пишет Патриция Хогвуд. – Ни у кого нет уверенности в том, каким будет окончательный результат. Точно так же еще предстоит окончательно определить, какими будут те органы власти, которые

²¹ Хогвуд П. Деволюция в Великобритании: шаг на пути к федерализации? // Федерализм: российское и международное измерения... – С.561–562.

получают новые полномочия. Изначально этот процесс охватывал Шотландию, Уэльс и Северную Ирландию, где он постоянно приостанавливался. При получении поддержки на референдуме некоторые региональные власти в Англии также могут обрести новые полномочия. Однако размах и сущность этих полномочий, которые перейдут ко вновь созданным органам власти, также до сих пор не определены²². Это хороший урок тем в России, кто априори выстраивает готовую схему, будь то унитарное государство, выравнивание статусов или укрупнение субъектов, «борьба» с асимметрией как «очевидным» злом и т.д.

Великобритания, в отличие от немецкой модели федерализма, не ставит задачу симметричности передачи полномочий. Хотя она представляет из себя унитарное государство, тем не менее не воспринимает одинаковый статус территорий, придерживаясь концепции асимметричной деволюции²³. Соединенное Королевство является скорее «государством-союзом», в котором не существует формального распределения полномочий, но в котором территории объединились на основе договора и соглашения. Исторически этот процесс территориальной интеграции происходил по-разному для разных наций, вошедших в союз. Это наследие привело к возникновению по сути своей асимметричной модели территориальных отношений между центром и нациями, входящими в состав государства. Этот пример любопытен с той точки зрения, что и унитарные государства могут быть асимметричными. Кстати, здесь напрашивается аналогия с царской Россией, где монархия терпимо относилась к различиям в правах территорий.

В Великобритании популярен лозунг: «Переданные полномочия есть удержанные полномочия». Это предполагает, что можно приостановить процесс деволюции или даже вернуть центром переданные полномочия. Такой прецедент был с приостановкой деятельности Ассамблеи Северной Ирландии в связи с напряженной политической обстановкой²⁴. Применительно же к Шотландии или Уэльсу мало кто верит в реальность приостановки деятельности их парламентов и

исполнительных органов. Так что в анализе той или иной ситуации приходится считаться не только с юридической составляющей процесса, но и реальной политикой. Неделимость суверенитета парламента со временем приобретает некое символическое значение, как и монархия в Великобритании. Конечно, все это не распространяется на оценку правильности исполнения закрепленных в законодательстве полномочий. Лондонский парламент сохраняет за собой право издавать законы для всего Соединенного Королевства, а министры по делам Шотландии и т.д. могут налагать запрет на принятие местного законодательства, если оно противоречит какому-либо международному обязательству, принятому на себя британским парламентом, или же может представлять угрозу для интересов Соединенного Королевства в целом.

Таким образом, изменения в политическом устройстве Соединенного Королевства привели к тому, что у региональных органов власти появились очень значимые возможности для проведения своей собственной территориальной политики и участия в принятии решений в областях совместного ведения, например, связанного с участием в политике Евросоюза. Этот предмет является существенным для обеих уровней правительства (центрального и регионального), однако не подлежит полному контролю ни одного из этих уровней. Правительство Соединенного Королевства несет окончательную ответственность за выработку и исполнение политики Евросоюза, и эти вопросы после деволюции остаются в ведении центрального правительства. В то же время многие вопросы, относящиеся к европейской политике, теперь попадают непосредственно в сферу полномочий, переданных региональным органам. В рамках участия Соединенного Королевства в деятельности Евросоюза наложение политических курсов особенно остро ощущается в области сельского хозяйства, рыбного промысла, окружающей среды, транспорта и региональной политики.

Для деволюции в Великобритании характерно противоречие между двумя принципами – верховенства или неделимости суверенитета парламента и формального территориального разделения государственной власти в силу требования регионами больших полномочий. Разрешить это противоречие удалось благодаря открытости системы, которая следовала по пути прагматизма, а законодатель в Лондоне исходил не из готовых концепций, а из требований жизни.

²² Там же. – С.564.

²³ См.: Эллиот М. Великобритания: суверенитет Парламента под угрозой // Сравнительное конституционное обозрение. – 2006. – №1 (54). – С.18.

²⁴ См.: Акт о Северной Ирландии 2000 года // Конституции государств Европы... – С.517–522.

Поучительным является и другой, но уже негативный опыт Великобритании, связанный с Северной Ирландией. Далеко зашедший конфликт имеет свойство становиться самодостаточным и развивается по своей логике, а демократические процедуры сами по себе без перестройки государственных структур не способны урегулировать глубокие социальные противоречия. Применительно к Северной Ирландии трудно давать рецепты, но опыт Бельгии для подобной ситуации является интересным решением сложных этноконфессиональных отношений.

В спокойной обстановке идеи демократии, либерализма выступают эффективным инструментом развития общества. В ситуации конфликта на поверхность выходят совершенно другие мотивы – этнические и конфессиональные. Демократия всего лишь инструмент, который порой работает хорошо, а иногда не дает никаких результатов. Нельзя полагаться на то, что процедуры демократического голосования, рыночная экономика или распространение идей либерализма автоматически решат конфликтные ситуации. Скорее наоборот, либеральные ценности начинают эффективно работать, когда есть стабильность. Либерализм – идея универсальная, высокая цель, к которой путь весьма тернист, она требует высокой культуры, но она не панацея от всех проблем.

Разграничение полномочий в пользу региональных и местных властей затрагивает все континенты и все старые и новые демократические системы, причем как федеративные, квази-федеративные, так и унитарные государства. Мы ограничились тремя примерами, хотя их легко продолжить. Обзор различных стран показывает, что в мире происходят схожие процессы, тем не менее сама деволюция и ее результаты в разных странах отличаются своеобразием, определяемым историей, культурным многообразием, экономической ситуацией. В качестве первотолчка могут служить самые разные причины, но все они ведут к расширению полномочий регионов и установлению диалога с центром, что в конечном итоге повышает эффективность управления в стране.

Тенденции эволюции государственности современной России происходят в нескольких плоскостях, охватывая как общую либерализацию, так и реформу администрирования. Процесс трансформации общества в России определяется рядом факторов. Во-первых, распад СССР повлиял на характер государственности, экономику, географию, этнический состав, общественное сознание

и место страны в международных отношениях. Во-вторых, демократизация затруднена традициями тоталитарного прошлого, выросшими на опыте сверхцентрализованного управления. В-третьих, переход к рыночной экономике осложняется монополизированностью и милитаризованностью экономики в прошлом, а также гипертрофированной ориентацией на сырьевой экспорт в настоящем. В-четвертых, тесная интеграция в мировую экономику привносит нехарактерные для страны явления, к которым далеко не все готовы. В-пятых, открытость границ страны создает значительное влияние различных идеологических течений, с многообразием которых необходимо считаться.

ГЛАВА II.

Теория и практика федерализма**§ 1. Причины возникновения федеративных государств**

В мире существуют разные формы государства: монархии, конституционные монархии, республики, исламские страны, живущие по шариату, авторитарные или демократические режимы. Порой государства объединяются, образуя союзы или конфедерации. Среди этого разнообразия государственных форм федерации занимают свое вполне определенное и оправданное политическими и экономическими обстоятельствами место. Из 192 стран, входящих в ООН, 28 являются федеративными. «Сегодня более 70% мирового населения так или иначе живет в рамках федеральных установлений. Треть живет в формально федеральных системах и приблизительно 40% в системах, которые не называют себя федеральными, но вынуждены использовать федеральные меры для разрешения внутренних противоречий», – утверждает Даниель Элазар²⁵.

Образование федеративных систем происходило в виде трех волн, начиная с середины XIX в.²⁶ Первая волна образовалась с возникновением западноевропейских национальных государств, по мере объединения городов, государств и регионов в более крупные коалиции. Эту объединительную форму федерализма представляют США (1787), Швейцария (1848), Канада (1867), Германия (1870), Бразилия (1891), Австралия (1901), Австрия (1910).

Вторая волна последовала за деколонизацией периода окончания II мировой войны. Вновь созданным государствам пришлось решать проблему несоответствия между административными грани-

²⁵ Даниель Дж. Элазар. Европейское сообщество: между государственным суверенитетом и субсидиарностью или Иерархия против коллегиальности в управлении Европейским сообществом // Казанский федералист. – Казань, 2002. – №4, осень. – С.75.

²⁶ См.: Дона Бари. Переосмысливание асимметричного федерализма // Федерализм в России... – С.274–275.

цами, установленными колониальными властями, с одной стороны, и ранее сложившимися этническими, языковыми и религиозными сообществами, с другой. В этом случае федерализм обеспечил возможность компромисса, позволяя создавать новые государства с учетом внутреннего разнообразия. Примерами этой попытки связать воедино разные нации стали Индонезия (1945–49), Малайя (1948), Индия (1950), Пакистан (1956), Нигерия (1954), Французская Западная Африка и Федерация Мали (1959), Малайзия (1963). Во многих случаях, однако, эти попытки искусственного формирования новых государств были неудачны, так как разные группы населения и территории стремились к независимости, и некоторые такие федерации просто распались.

Третья волна имела более обширную географию и другую смысловую нагрузку. Начавшись в середине 1970-х гг., она, прежде всего, заключалась в деволюции внутри существующих национальных государств. Центральные правительства передали большую часть полномочий на региональный и местный уровень и признали особый политический и экономический статус отдельных регионов и групп населения. Примером этого являются передача полномочий и признание особого статуса Квебека и Северных Территорий в Канаде; федерализация прежде унитарных государств Бельгии и Испании; децентрализация экономической и социальной политики во многих других случаях.

На федерализацию повлияли экономические процессы. Мировой рынок становится все более интегрированным, границы открываются, роль национальных государств уменьшается в силу усиления, с одной стороны, международных, наднациональных организаций и транснациональных корпораций, с другой – укрепления регионов. Не менее существенны политические факторы в виде роста демократических режимов, ослабление централизованных методов управления, что стало рассматриваться в качестве противовеса возрождению авторитаризма. Наконец, этническая самобытность становится все важнее, особенно на фоне глобализации, что выдвигает на передний план вопросы сохранения культуры, языка и территориальной автономии.

Следует отметить, что среди наиболее развитых стран мира немало федераций (США, Канада, Германия, Австралия, Россия). Но и унитарные развитые страны в той или иной степени используют элементы федерализма. Поэтому можно утверждать,

что федерализация становится универсальной чертой развитых стран. В Европе чисто унитарными остались Ирландия, Люксембург и Греция. Данию, Нидерланды, Великобританию можно отнести к децентрализованным союзам. Даже Франция – страна классического унитаризма – и та распределяет полномочия в пользу регионов. Ее, наряду с Италией и Португалией, можно назвать государством с элементами автономии, свойственными федерациям.

Федерализм распространился на Латинскую Америку. Следует отметить, что демократизация в Аргентине и Бразилии сопровождалась укреплением федералистских учреждений. Венесуэла двигалась к усилению своих регионов через прямые выборы губернаторов, а в Мексике штаты играют важную роль в политическом плюрализме²⁷.

Япония под влиянием американской оккупации после II мировой войны приняла конституционную систему с большой самостоятельностью регионов. Только в Африке будущее федерализма остается призрачным. Кроме Нигерии, нет иных стран, готовых воспринять федерализм.

Унитарное государство необязательно является жестко централизованным, а федерацию нельзя во всех случаях представлять как государство с центробежными тенденциями. Централизация и децентрализация власти присутствуют в любом обществе, уравновешивая друг друга. Абсолютизация любого из этих двух начал ведет государство к кризису: или оно становится тоталитарным, или же наступает анархия. И тот, и другой варианты чреваты распадом государства. Поэтому любое цивилизованное общество стремится найти баланс между централизацией и децентрализацией в соответствии с особенностями своей страны.

Федерация позволяет лучше учитывать особенности отдельных территорий, создает механизмы, отвечающие интересам этнических, религиозных или лингвистических общностей, порождает стимулы для более быстрого экономического развития субъектов. Федерализм также позволяет предотвращать конфликты, поскольку основу этого типа государства составляют договорные отношения (писанные или неписанные), а договор – это всегда компромисс,

²⁷ См.: Луиджи Мелика. Латиноамериканский федерализм // Сравнительное Конституционное обозрение. – 2005. – №4 (53); 2006. – №2 (55).

взаимопонимание, согласование интересов целого и частей. В этом преимущество федерации по сравнению с унитарным государством.

В однородном, тем более небольшом государстве унитарные принципы вполне приемлемы, но при этноконфессиональном многообразии или же больших масштабах страны федерализм оказывается более эффективным, чем унитарные принципы. Один из лучших знатоков американского общества Алексис де Токвиль еще в XIX в. писал: «Именно для того, чтобы соединить воедино те преимущества, которыми обладают как большие, так и маленькие страны, и была создана федеративная система... В крупных странах с централизованной властью законодатель вынужден придавать законам единообразный характер, который не отражает разнообразия местных условий и обычаев: не будучи осведомлен в частностях, он может исходить лишь из самых общих правил. В этих обстоятельствах людям приходится по необходимости приспосабливаться к законам, потому что сами законы совершенно не учитывают потребностей и обычаев людей, что является важной причиной беспорядков и всяческих неприятностей. Подобных несуразниц не существует в странах с федеративным устройством: конгресс принимает основные законы, регулирующие жизнь общества, а местные законодатели занимаются ею в деталях»²⁸.

Основные мотивы появления федеративных государств лежат в сфере истории, политики, культуры, религии, этнической или лингвистической принадлежности, но в качестве причины могут выступать и чисто экономические потребности или же стремление к большей безопасности, поскольку более мощное государство, объединяющее в союз небольшие государства, лучше защищает свои составные части. В момент создания США один из «отцов-основателей» нового государства Мэдисон писал: «Мы показали, что Союз – это наш оплот против иноземной опасности, учредитель мира в нашей собственной среде, охранитель нашей торговли и других общих интересов, единственная альтернатива военным учреждениям, подорвавшим свободы в Старом Свете, и действенное лекарство против болезни партийной розни, которая в прошлом принесла гибель народоправию в других странах, а в последнее время начала выказывать тревожные симптомы и у

²⁸ Алексис де Токвиль. Демократия в Америке. – М., 1992. – С.136.

нас»²⁹. Соединенные Штаты исходили из потребности укрепления демократических и республиканских начал, при этом в основу положили принцип «плавильного котла», т.е. все этносы и языки должны были исчезнуть в едином американском народе, а религия была жестко отделена от государства.

Основание Швейцарского Союза относится к 1291 г., когда в борьбе с Габсбургами три кантона – Швиц, Ури и Унтервальден «для защиты себя совместными силами заключили между собой союзный договор, в котором обещали друг другу совместную помощь и постановили споры между собой разрешать мирным путем». Союзный договор 1291 г. был дополнен в 1315 г. положением о том, что «союзные кантоны не должны сношаться с чужими землями одни без ведома других». Затем к этим лесным кантонам присоединились новые и все они приняли название Швейцария. Для ведения общих дел кантоны образовали Конгресс уполномоченных кантонов. Первоначально компетенция Конгресса касалась главным образом дел внешней политики: войны, мира, заключения международных договоров, а также наблюдения за тем, чтобы споры между кантонами решались третейскими судами и чтобы одни кантоны не нарушали прав других. Но в последующие годы добавились полицейские функции, определение общих правил предотвращения заразных болезней, рыбной ловли и пр. В 1848 г. была принята конституция страны, которая превратила Швейцарию из конфедерации (союза государств) в федерацию (союзное государство), состоящую из 26 кантонов. Объединение кантонов в единое государство лучше обеспечивало защиту их суверенитета, а федеративная форма государства гарантировала культурное многообразие.

Швейцарская модель федерализма жестко привязана к этническому, религиозному и лингвистическому разнообразию страны. Поэтому там функционируют четыре государственных языка: немецкий, французский, итальянский и ретороманский, хотя доминируют немецкоязычные кантоны, а итальянский кантон всего лишь один³⁰.

²⁹ Американские федералисты: Гамильтон, Мэдисон, Джей. – Вермонт, 1990. – С.78.

³⁰ Подробнее см.: Томас Фляйнер. Швейцария: Конституция федеративного государства и Кантонов // Федерализм: российское и международное измерения. – Казань, 2004. – С.65–98.

Пример со Швейцарией показывает, что при сложной этноконфессиональной структуре общества даже небольшие по масштабам государства стремятся к федеративному устройству. Случай со Швейцарией хорошо изучен и освещен в литературе. Можно было бы не останавливаться на этом примере, но есть очень принципиальный момент, важный для теории федерализма в целом – в полиэтничном и поликонфессиональном обществе эффективен принцип «единства многообразия». В Конституции Швейцарии он формулируется следующим образом: «Швейцарский народ и кантоны, ...желая жить в единстве, во взаимном уважении и при сохранении многообразия...»³¹. Эта формула стала одним из принципов Конституции Европейского Союза, что подтверждает ее значимость для всех государств Европы.

Таким образом, можно выделить два базисных принципа федеративного устройства государства: (1) большая территория и (2) разнообразие населения в этническом и конфессиональном аспектах.

Существенно отметить, что швейцарский федерализм – это не коррекция и дополнение к основополагающей структуре национального правления, а структурный принцип демократии, построенной на согласии. Здесь демократия включена в качестве элемента в федеративные отношения для защиты интересов структурированных меньшинств внутри многокультурного общества. Это не демократическая федерация мэдисоновского типа, как в США, а федерализированная демократия, где федерализм и демократия изначально связаны друг с другом³².

³¹ Конституция Швейцарской Конфедерации. – М., 2001. – С.22. Следует заметить, что термин «Конфедерация» является чисто историческим и его надо воспринимать как имя собственное. В тексте Конституции речь идет о федеративном устройстве. Например, раздел 5 называется «Федеральные органы власти». Соответственно органы власти называются «Федеральное собрание», «Федеральный совет и органы исполнительной власти», «Федеральный суд». Раздел 6 называется «Пересмотр Федеральной Конституции и переходные постановления». Таким образом, Швейцария является классическим образцом федерации с полиэтничным и поликонфессиональным населением.

³² См.: Basta Fleiner, Lidija. Minority and Legitimacy of a Federal State in: Basta Fleiner, Lidija & Fleiner, Thomas, eds. Federalism and Multiethnic States. The Case of Switzerland. – Fribourg, 2000. – P.95.

США и Швейцария олицетворяют два разных принципа. США строят федерацию без учета этнических особенностей – штаты не несут национальной окраски, оставляя решение этнических, религиозных, культурных проблем меньшинств специальным структурам или законодательству. Швейцария в основу федерации кладет этническое и религиозное разнообразие. Именно федеративная форма призвана решать культурные проблемы общества Швейцарии. Поэтому кантоны и коммуны имеют этнический и религиозный признаки. Коммуна всегда немецкоязычная или франкоговорящая, итальянская или ретороманская, католическая или протестантская, но не бывает смешанной немецко-французской или католическо-протестантской. Коммуна и кантон, имея автономные источники финансирования, способны самостоятельно решать вопросы культуры и образования, не обращаясь к федеральному правительству.

Если какие-то общности проживают достаточно компактно, то их проблемы можно решить путем территориального федерализма. Однако если на одной территории проживают несколько этнических или религиозных групп с ярко выраженной политической волей, тогда дело осложняется и требует создания дополнительных экстерриториальных структур, что и произошло в Бельгии. Однако базисный принцип «единства многообразия» сохраняется и в этом случае.

Своеобразной была ситуация в побежденной Германии. Союзники из антигитлеровской коалиции были озабочены возможностью восстановления тоталитарного режима. «В этой связи федеративный принцип воспринимался как многообещающая возможность предотвратить аккумуляцию власти и злоупотребление ею»³³. Разработанная система федерализма оказалась не только стабильной, но и содействовала становлению демократии, а также быстрому экономическому росту Германии.

Помимо вышеназванных способов, формирование федеративных государств происходило также путем завоеваний или покупки территорий. Так, к числу союзных территорий США, приобретенных вследствие военных действий, относились современные штаты Флорида, находившаяся во владении Испании до 1819 г., Калифорния, Колорадо, Техас, перешедшие к США по договору с Мекси-

³³ Васильев В.И. Германский федерализм: проблемы развития. – М., 2000. – С.133.

канскими Соединенными Штатами от 2 февраля 1848 г. К союзным владениям США, присоединенным путем покупки, относились Луизиана, Аляска, Алеутские и Виргинские острова. Так в США появилось пятьдесят штатов. Однако покупка территорий или их завоевание не меняют базисного принципа федеративного образования.

Россия сочетает в себе как обширную территорию, наподобие США, так и этноконфессиональное многообразие, как в Швейцарии. Обращаясь к российской действительности, прежде всего, необходимо ответить на вопрос: какие причины лежат в выборе того или другого пути федеративного развития? Очевидно, никакая модель не может быть скопирована, но существуют некоторые фундаментальные основы общественного прогресса. «Отцы-основатели» США исходили из утверждения, что государство включает, прежде всего, индивидуумов, объединенных в сообщества на какой-либо территории. Там по-другому и быть не могло, ибо сама страна складывалась из эмигрантов, не имевших на новом континенте этнических корней. В США территории штатов не несут этнической или еще какой-либо нагрузки, кроме административной. В Европе все было иначе, сильная идентичность привязывала население именно к исторической территории и культуре.

Эти варианты можно оценивать по-разному. В первом случае легче было установить демократические процедуры, во втором – инерция монархических режимов тормозила общественное переустройство. Однако это не альтернативные варианты, иначе говоря, невозможен произвольный выбор одного из них волевым решением. Это не вопрос политических элит, а сама судьба, историческое предназначение. В обоих случаях теория лишь описывает типологию федераций в зависимости от базисных принципов, не более того, но никакая доктрина не может быть навязана обществу вопреки историческим основаниям, например, американская система «плавильного котла». Пример послевоенной Германии хорошо демонстрирует невозможность навязать американскую модель даже побежденному государству. При учреждении ФРГ учитывались как исторические, так и лингвистические особенности земель.

Другой пример демонстрирует Россия. Октябрьская революция, при всей своей радикальности, оказалась наследницей российской мультикультуры. Она не могла перенести принципы американские

или швейцарские на собственную почву. Россия строилась на базе общинного хозяйства и морали, культуре завоеванных или присоединившихся народов, с учетом особенностей территорий. «Плавильный котел» применительно к России – всего лишь академическое упражнение ума. Кстати, в самих США давно подвергаются сомнению перспективы развития государственности без учета этнической составляющей. «В последние годы, – пишут А.Карабашкин и М.Шкундин, – обсуждение этих проблем в американских академических кругах проходило в основном с точки зрения «мультикультурализма», представленной, в частности, всемирно известным политологом Фрэнсисом Фукуямой. Дебаты концентрировались на трактовке поведения новых этнорасовых потоков, которые рассматривались либо как фактор дробления нации США, либо как элемент ее формирования на новой этно-групповой основе»³⁴.

Немаловажный фактор в становлении Российской державы – это завоевания. Причем, как пишет виднейший американский теоретик федерализма Даниель Элазар, «необходимо понимать, ради включения в эту категорию не только ее прямых проявлений, как установление завоевателем контроля над землей или населением и, дополнительно, как революционный захват уже существующего государства, государственный переворот, или даже как предпринимательство, ориентированное на захват рынков и контролирование общих ресурсов. Завоевание имеет тенденцию порождать иерархически организованные управляющие режимы авторитарного типа; пирамиду власти с завоевателем на вершине, его агенты находятся на промежуточных уровнях, а люди в самом низу всей структуры»³⁵.

На особенности государственного устройства России повлияло как применение насилия для завоевания новых территорий, так и необходимость считаться с культурой завоеванных народов и территориальными интересами русского народа, вплоть до XX в. привязанного к общинным формам жизнедеятельности. Одна тенденция тянула к деспотии, другая к компромиссу с населением.

³⁴ Карабашкин А., Шкундин М. «Плавильный тигель» и вызов глобализации // Россия в глобальной политике. – 2004. – Т.2. – №6, ноябрь-декабрь. – С.65.

³⁵ Даниель Дж. Элазар. Европейское сообщество: между государственным суверенитетом и субсидиарностью... – С.59.

Когда преобладала державность и власть становилась жесткой, в ответ на это вспыхивали бунты и революции, а отсутствие интегрирующей составляющей, ослабление власти стимулировали центробежные силы. Учитывая всю непростую историю, территориальную и этническую структуру общества, можно утверждать, что базой российской государственности была и остается «народность», независимо от формы правления – монархия, тоталитарная система, республика. Поэтому в России эффективное государство будет именно народным. Причем народность в данном случае несет два смысла – общенациональный в западной интерпретации и народность в этническом смысле. Конституция РФ принималась от имени «многонационального народа». Это понятие не совсем совпадает с западной терминологией, но адекватно отражает суть российского пути развития. Поэтому форму, которую приобретает российская государственность, можно было бы назвать «народным федерализмом».

Отмечая преимущества федерализма для ряда стран, необходимо пояснить случаи распада таких государств, как Югославия, СССР и Чехословакия. На первый взгляд, эти примеры противоречат сказанному выше о стабильности федераций. Однако следует учитывать, что названные страны не были реальными федерациями, ибо не были демократическими. Подлинно федеративное государство может быть создано только на основе демократического плюрализма и гражданского согласия, оно опирается как на групповые, так и индивидуальные интересы, предоставляет реальную самостоятельность его субъектам. Распад вышеназванных стран был предопределен общедемократическими процессами, а не формой государственного устройства.

Современное государственное управление стало очень сложным и бюрократизированным. Информационные потоки растут и усложняются. Федеративная система, перераспределяя эти потоки между различными уровнями власти, позволяет оптимизировать процесс принятия решений. Местные власти могут быстрее, чем центр, отреагировать на интересы своего населения и найти решение, которое будет гораздо более приемлемым для региона. Такой тип государственного устройства оказывается более рациональным и гибким. Это и более созидательная система, потому что имеющийся на местах опыт позволяет решать многие проблемы, которые не видны из центра. Местный потенциал

населения оказывается более полно использован для блага государства в целом.

Трудно заранее сказать, существуют ли государства, для которых федеральные структуры не подходят. Федерализм не есть панацея для решения всех проблем. В то же время, безусловно, она расширяет степень свободы – одно из необходимых требований эры демократии.

§ 2. Различие унитарных, децентрализованных, конфедеративных и федеративных государств

Конкретную форму государства определяет учредительная власть в лице специального органа, как правило, учредительного собрания, или же эту функцию берет на себя парламент. Именно учредительная власть определяет статус составных частей как имеющих лишь делегированные полномочия в рамках унитарного государства или же предоставляет первичные полномочия членам федерации. Для решения этого вопроса учредительная власть должна включать представителей территорий.

В зависимости от решений учредительной власти федерация может выступать в качестве «договорной федерации», то есть возникающей «снизу» в результате договора между независимыми государствами, либо вследствие присоединения на договорной основе к данному государству новых территорий. Так строились Соединенные Штаты Америки, которые возникли на основе договора тринадцати штатов, к которым затем присоединялись новые государства*.

Федерация может строиться как «конституционная» или «конституционно-договорная», образованная «сверху», то есть в результате наделения определенной самостоятельностью территориальных единиц. Так, Канадская федерация возникла путем преобразования провинций унитарного государства в автономные единицы союза.

Россия после распада СССР включала в себя элементы как договорных отношений, так и распределения полномочий «сверху» на основе соглашений, а затем Конституции. С принятием Основ-

* По-русски слово «штат» (state) означает государство.

ного закона в 1993 г. закрепился конституционный характер учреждения федерации, хотя в течение нескольких лет существовали Федеративный Договор (номинально продолжает существовать и сегодня), а также двусторонние договоры по разграничению полномочий с отдельными субъектами. В настоящее время обновленный договор подписан только с Республикой Татарстан, и он носит статус федерального закона.

Не существует «чистых» унитарных государств, то есть все государства включают какие-либо децентрализованные части. Поэтому важно определить критерии, по которым можно отличить децентрализованное унитарное государство от федерации.

Степень централизации или децентрализации унитарного государства зависит от распределения полномочий между центральными и местными уровнями правительства, а также от разделения полномочий между различными ветвями власти.

Децентрализация в унитарном государстве осуществляется через передачу каких-либо полномочий территориям. Местные же сообщества не имеют государственного статуса, они являются административными единицами и обладают только делегированными полномочиями.

Децентрализация также в значительной степени определяется существующей правовой традицией. В Великобритании выполнение многих центральных законодательных актов закреплено за местными органами, что сильно децентрализует государство. Должностные лица, приводящие в исполнение законы, ответственны перед местными властями, в то время как во Франции префект и его администрация находятся под непосредственным дисциплинарным контролем центрального правительства. Тем не менее в британской системе центральные власти могут управлять местными органами посредством субвенций и могут потребовать исполнения законов по решению суда, хотя не обладают прямой дисциплинарной властью.

В унитарном государстве парламент через принятие бюджета определяет, какие средства будут предоставлены в распоряжение децентрализованных единиц. Это имеет огромное значение, так как сами административные единицы очень ограничены в финансовых ресурсах. Национальный парламент также принимает решение об общегосударственных налогах и может устанавливать налоги, которые будут взимать местные власти. Кроме того, он непосред-

ственно или косвенно (через правительство) контролирует решения бюджетных вопросов местными властями.

Многие унитарные государства имеют двухпалатный парламент: Великобритания, Нидерланды, Франция, Ирландия, Испания, Италия и др. Причем вторая палата устроена по типу Сената и выполняет контрольную функцию по отношению к первой палате. Там представлены интересы не только партий, но и территорий.

Децентрализация не есть федерализм. Она может предоставлять территориям широкую автономию, но они сохраняют свой административный характер, без наделения какой-либо законодательной и судебной властью. В этом заключается принципиальное различие между унитарным государством и федерацией.

В отличие от административных территорий децентрализованного унитарного государства, субъекты федерации изначально обладают самостоятельностью, что закрепляется законодательно. Например, в Конституции Швейцарии в ст.3 записано: «Кантоны суверенны настолько, насколько их суверенитет не ограничен Федеральной Конституцией»³⁶. В ст.40 Конституции Мексиканских Соединенных Штатов зафиксировано: «Мексиканский народ по своей воле конституируется в представительную, демократическую, федеративную Республику, которая состоит из штатов, свободных и суверенных во всем, что относится к их внутренним делам, не объединенных в Федерацию в соответствии с принципами настоящего Основного Закона»³⁷. Статья 1 Конституции Республики Татарстан устанавливает, что суверенитет республики «...выражается в обладании всей полнотой государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Татарстан и является неотъемлемым качественным состоянием Республики Татарстан»³⁸.

В конце XVIII в. в связи с преобразованием Союза штатов Северной Америки в федеративное государство – Соединенные Штаты Америки – возникла теория делимости суверенитета. На ос-

³⁶ Конституция Швейцарской Конфедерации. – М., 2001. – С.23.

³⁷ Мексиканские Соединенные Штаты. Конституция и законодательные акты. – М., 1986. – С.64.

³⁸ Конституция Республики Татарстан. – Казань, 2002.

нове решения Верховного суда США (дело *McCulloch v. Maryland*) отстаивалась идея о том, что «в Америке полномочия суверенитета (powers of sovereignty) разделены между властью Союза и властями штатов. Каждая из этих властей суверенна в отношении всех переданных ей полномочий и ни одна из них не суверенна в отношении полномочий, переданных другой власти». При таком подходе суверенитет в любом федеративном государстве должен быть разделен между разными правительственными уровнями. Он не может служить основой законности для абсолютной власти ни одного из двух уровней.

Из статуса субъекта федерации вытекает наличие собственной законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Например, в Соединенных Штатах президент наделен не высшими, но параллельными полномочиями по отношению к полномочиям губернаторов штатов. Губернатор не подчиняется президенту, он исполняет федеральные и местные законы. Совсем по-другому обстоит дело в унитарных государствах, таких как Франция, – там глава государства отвечает за всю страну, а нижестоящая администрация подчиняется вышестоящей.

Государственный характер субъектов федерации нельзя понимать как предоставление им неограниченной власти и тем более как право на полную независимость. Субъекты обязаны принимать свои правовые акты (включая конституцию) во исполнение федеративного правового порядка, в соответствии с принципом верховенства федерального права, а также международных норм, принятых центральным правительством. Самостоятельность субъекта федерации (кантона, штата, земли, республики и т.д.) – это ограниченный суверенитет, реализуемый в пределах собственных полномочий.

Таким образом, в отличие от унитарного государства, в федерации два источника права: народ субъекта и народ государства в целом. «Федеративное государство и федеративные единицы имеют разные основания законности, принцип народного суверенитета, который за этим стоит, относится к разным

«народам» – народу федерации и народу каждой федеративной единицы, соответственно» – пишут Томас и Лидия Фляйнер³⁹.

Наличие двух источников права предполагает согласование воли народа в целом с интересами отдельных субъектов федерации. Сотрудничество и согласованность между разными правительственными образованиями – это один из ключевых элементов федерализма. По выражению Даниэля Элазара, «партнерство – ключевой аспект федерализма. Оно подразумевает распределение реальной власти между несколькими центрами, которые должны договорным путем выработать механизмы взаимодействия друг с другом для достижения общих целей»⁴⁰. Такая конструкция исключает неограниченную власть центра по отношению к субъектам федерации.

В публицистике и в гораздо меньшей степени в научной литературе фигурирует понятие *конфедерации*, которое не всегда используется адекватно. Порой наделение дополнительными полномочиями субъекта Российской Федерации воспринимается как переход к конфедеративным отношениям. В связи с этим следует пояснить, что в отличие от федерации конфедерация представляет собой союз независимых государств, не обладающий собственным суверенитетом. Причиной объединения разных стран в конфедерацию служит чаще всего потребность в совместной обороне и снятии торговых барьеров.

Конфедерация – неустойчивая форма межгосударственных связей, которая распадается, выполнив поставленные задачи, или же становится федерацией. Так произошло с Соединенными Штатами. В 1777 г. 13 самостоятельных государств подписали «Статьи конфедерации», где обозначены статус штатов и названы причины объединения: «Статья II. Каждый штат сохраняет свое верховенство, свою свободу и независимость, равно как всю власть, всю юрисдикцию и все права, которые не предоставлены дословно этой конфедерацией Соединенным Штатам, собравшимся на Конгресс. Статья III. Каждый из перечисленных штатов вступает в прочный союз с каждым из остальных штатов для общей защиты, для

³⁹ Томас Фляйнер, Лидия Р. Баста Фляйнер. Федерализм, федеративные государства и децентрализация // Казанский федералист. – Казань, 2002. – №1, зима. – С.115.

⁴⁰ Elazar D. American Federalism. A View from the States, 3rd ed. – New York, 1984. – P.2.

обеспечения своих вольностей, для взаимной и общей пользы, обязываясь помогать один другому против всяких насилий или против всяких нападений, сделанных на них или на любого из них из-за религии, из-за верховных прав, из-за торговли или по какому-либо другому поводу»⁴¹. Соединенные Штаты довольно быстро превратились в федерацию.

Швейцария постепенно из союза государств, но так же как и США, стала федерацией, хотя в названии страны сохранила термин конфедерации.

Сегодня конфедеративные отношения характерны для Содружества Независимых Государств (СНГ).

Европейский Союз является примером перехода от конфедерации к более тесной интеграции. Учитывая ряд признаков, включая введение общего паспорта, валюты и законодательства, можно говорить о превращении Европы в федерацию, хотя и с очень сложной структурой.

В конфедеративном государстве все решения, относящиеся к предоставлению, пересмотру или отмене компетенции на любом правительственном уровне, принимаются единогласно, чего нет в федерациях, поскольку федеративному типу правления соответствует принцип подчинения меньшинства большинству.

§ 3. Описание понятия федерации

Существует немало дефиниций федерации и федерализма. Например, В.Е.Чиркиным федерация определяется как «союзная государственно-территориальная организация, состоящая из государств или государственных образований, опирающаяся на принцип согласия, основанная одновременно на целостности государственной власти (управления государством) и ее вертикальном разделении между федерацией и ее членами (субъектами) при верховенстве федерации»⁴². «Федерализм» в отличие от «федерации» выступает как принцип, концепция, парадигма государственного устройства, позволяющая обеспечить единство и разделение государственной власти. «Как принцип, – пишет М.В.Глигич-Золотарева, – федера-

⁴¹ Американские федералисты... – С.280.

⁴² Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование). – М., 2001. – С.21.

лизм воплощает способ урегулирования разногласий и объединения людей и их образований на государственном уровне; как режим государственного устройства он определяет разделение государственной власти по вертикали между территориальными образованиями различного уровня в едином государстве»⁴³. Федерализм как концепция, идеология может коснуться и унитарного государства, хотя это не обязательно, но федерация без федерализма существовать не может.

Ряд дефиниций исходит из противопоставления федерации и унитарного государства или же конфедерации. Немецкий правовед О.Киминних дает следующее определение федерации: «Несмотря на широкий спектр проявлений и размытые границы федерализма, в его определении утвердились некоторые формулировки, которые ввиду почти единодушного их одобрения могут считаться общепринятыми. Главным признаком этих формулировок является проведение различий между союзным государством и союзом государств. В то время как последний сохраняет международную правосубъектность государств-членов, в союзном государстве ею располагает только федерация. Однако утверждение, что федерация является, таким образом, государственно-правовым, а конфедерация – международно-правовым союзом, касается лишь некоторых аспектов государственных связей. Оно создает представление, что федерация выступает вовне как единое государственное образование, а входящие в него государства-члены в принципе не могут поддерживать никаких международно-правовых отношений с зарубежными властными структурами. Однако многочисленные конституции федеративных государств, в том числе и Основной закон ФРГ, доказывают, что бывают и исключения из этого принципа»⁴⁴. Следует подчеркнуть, что за последние годы международная деятельность субъектов резко активизировалась, а потому исключения уже стали правилом.

На конгрессе в Монтре в 1947 г. были сформулированы основные принципы федерализма, использованные в практике европейских государств: «Первый принцип. Федерация может образовываться лишь при отказе от всякой идеи организационного

⁴³ Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. – М., 2006. – С.16.

⁴⁴ Государственное право Германии. Т.1... – С.74.

гегемонизма... Принцип второй. Федерализм может родиться лишь при полном отказе от всякой системы. Создать федерацию значит упорядочить множество, соединить так или иначе конкретные и разнородные реальности – нации, экономические регионы, политические традиции. Третий принцип. Федерализм не знает проблем меньшинства... Четвертый принцип. Федерация не ставит перед собой цель стереть различия и слить все нации воедино, наоборот, она стремится сохранить их собственные качества. Пятый принцип. Федерализм основывается на любви к сложному, в отличие от грубого упрощенчества, характерного для тоталитарного мышления»⁴⁵. В данном определении акцент сделан на раскрытии принципа «единства многообразия» и даже усилении многообразия как положительного явления, что в РФ рассматривается многими сугубо негативно.

Большое количество определений говорит о том, что меняется сам федерализм, он не является застывшим явлением. Академическая дефиниция не вмещает всех нюансов действительности, а потому многие исследователи говорят о федерациях и федерализме описательно, в разных аспектах и временной динамике. По мнению швейцарских ученых Томаса и Лидии Фляйнер, «в федеративном государстве имеются следующие составные элементы суверенитета:

1. Государственный характер федеративных единиц (самостоятельная учредительная власть).
2. Автономия и финансовый суверенитет.
3. Децентрализация власти, принимающей решения.
4. Участие федеративных единиц в установлении (своих) новых обязательств.
5. Ответственность членов федерации перед центральным правительством»⁴⁶.

Мы будем исходить не столько из строгого определения федерации, сколько из описания его составных частей, без чего трудно его отличить от иных форм государства. При этом нередко придется делать оговорки о присутствии ряда явлений в совре-

⁴⁵ Сиджански К. Федералистское будущее Европы: От Европейского сообщества до Европейского Союза. – М., 1998. – С.34.

⁴⁶ Томас Фляйнер, Лидия Р. Баста Фляйнер. Федерализм, федеративные государства и децентрализация // Федерализм: российское и международное измерения... – С.30.

менных развитых унитарных государствах в силу содержательного изменения некоторых в прошлом незыблемых категорий, таких, например, как суверенитет.

Самостоятельную **законодательную деятельность субъекта** федерации можно рассматривать как краеугольный камень ее государственности. Если регион или член федерации обладает такой компетенцией, он фактически имеет статус автономии.

Немаловажный элемент федерализма – участие членов федерации в законодательном процессе на общегосударственном уровне. Они не просто исполняют решения, принятые выше, но непосредственно участвуют в формировании политической воли федерации, будь это конституция или закон. Применительно к РФ А.Павлушкин пишет: «Законодательные (представительные) органы власти субъектов Федерации обладают значительными полномочиями по взаимодействию с федеральными органами государственной власти. Особое значение здесь имеют положения Конституции Российской Федерации. Например, согласно ст.125 Конституции законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации наделен правом подачи запросов в Конституционный суд РФ»⁴⁷. Наиболее значимым является взаимодействие двух уровней власти в сфере федерального законодательства. Это происходит при принятии законов совместного ведения РФ и ее субъектов. Представительные органы субъектов федерации имеют право законодательной инициативы и т.д. Другой вопрос – насколько эффективно используется возможность взаимодействия центральных и региональных органов, но сама природа федеративного государства предусматривает такую возможность.

Акцентируя внимание на самостоятельности субъектов федерации, нельзя забывать о важном аспекте федерализма, на который указывают многие исследователи – принцип единства, что ограничивает центробежные тенденции среди регионов. Принцип единства, целостности неотделим от сути самого государства, как то в вопросах суверенитета и учредительной власти, и он, естественно, ограничивает власть субъекта. Однако это не означает,

⁴⁷ Павлушкин А. О некоторых вопросах совершенствования взаимодействия федеральных органов власти и законодательных органов субъектов Федерации // Политико-правовые ресурсы федерализма в России. – Казань, 2006. – С.188.

что сам принцип единства ничем не ограничен. Например, испанский Конституционный суд признал, что единение не есть согласие и однородность. Поэтому единство и самостоятельность субъектов взаимоограничивают или же уравнивают друг друга. В федерации единство предполагает множество.

В немецкой традиции существует принцип верности федерации. Он «закрепляет всеобъемлющим и главенствующим образом конституционно-правовую обязанность, в соответствии с которой земли должны сохранять верность по отношению друг к другу и по отношению к федерации, также как и федерация по отношению к землям. Задача принципа верности федерации состоит в том, чтобы укрепить связь федерации и земель в рамках общего конституционного права, способствуя тем самым укреплению федеративного порядка. Этот принцип ограничивает эгоизм федерации и земель, противодействует проявлениям ослабления федеративных связей и сепаратистских тенденций, возлагая на участников обязательство не предпринимать ничего, «что могло бы повредить государству в целом или его частям». В то же время принцип соблюдения интересов федерации направлен и на сохранение самостоятельности федерации и земель, ограничивая тенденции, грозящие нарушить баланс федеративного распределения прав и обязанностей»⁴⁸. При этом принцип верности федерации пронизывает все государственное право, являясь определяющим элементом федеративного порядка в ФРГ, обеспечивая единство и вместе с тем плюрализм, обязывая к сотрудничеству и вместе с тем к уважению самостоятельности участников, препятствуя как явной унитаризации, так и явной партикуляризации.

Особенности федеративного государственного устройства оказывают существенное влияние на институт **судебной власти**, где федеральная судебная система сочетается с относительно автономными судебными структурами субъектов федерации, а это значит, что необходимы законодательное и практическое согласование этих систем, установление политико-правовых и экономических основ их взаимодействия. И хотя федерализм не определяет саму природу и сущность судебной власти, он в значительной мере

⁴⁸ См.: Хартмут Бауэр. Верность федерации как определяющий принцип немецкого государственного права // Федерализм: российское и международное измерения... – С.99.

обуславливает ее территориальную организацию и внутрисистемные отношения. Если в унитарном государстве иерархия судов достаточно проста – дела рассматриваются судами низших инстанций, а затем – в более высоких судебных инстанциях, то в федеративном государстве приходится учитывать правовые особенности субъектов федерации, их стремление к самостоятельности, не исключая сферу правосудия. Федеральная власть вынуждена считаться с этими обстоятельствами, обеспечивая не только реальные прерогативы центра, но и рациональное взаимодействие с субъектами федерации.

Практика выработала две основные модели организации судебных систем в федеративном государстве: централизованную и дуалистическую.

Примером централизованной модели может служить организация судебной власти в РФ. В соответствии с Федеральным конституционным законом в России установлен принцип единства судебной системы, допускающий лишь некоторую автономию субъектов федерации в сфере судебной власти. Все судьи судов общей и арбитражной юрисдикции, а также Конституционного суда РФ назначаются органами федерации: судьи высших судов – Советом Федерации Федерального собрания РФ, остальные, вплоть до районных судов общей юрисдикции и арбитражных судов субъектов федерации – Президентом России. Эти суды состоят на федеральном бюджете, они ни материально, ни организационно не зависят от местных властей. И лишь судьи конституционных судов субъектов федерации (там, где они существуют), а также мировые судьи назначаются (избираются) законодательными органами субъектов и финансируются (мировые судьи – частично) местным бюджетом⁴⁹. Однако эти суды действуют в рамках федеральной судебной системы. Сюда же входят и военные суды по месту дислокации войск. Акты нижестоящих судов могут быть обжалованы и опротестованы в вышестоящие судебные инстанции, вплоть до высших судов страны.

Другим примером централизации судебных систем в федеративном государстве может служить модель ФРГ. Там суды земель также входят в федеральную систему. Их акты обжалуются в строго

⁴⁹ В соответствии с законодательством субъекта федерации мировые судьи могут также избираться местным населением.

централизованном порядке, окончательные решения по жалобам выносятся, как правило, федеральными судами. Судей федеральных судов и судей субъектов федерации назначает федеральный министр юстиции.

Достаточно жестко централизована и судебная система Бельгии, несмотря на существование территориальных апелляционных судов. Мировые судьи и судьи первой инстанции назначаются королем непосредственно, а советников апелляционных судов, действующих в территориальных округах, король назначает на основе предварительно представленных списков, в составлении которых принимают участие советы провинций и Совет Брюссельского столичного региона.

Вместе с тем отдельные федерации даже при наличии централизованных судебных систем допускают некоторое участие национальных субъектов в формировании соответствующих судов. Тем самым обеспечивается подбор судей, владеющих местными языками. До последнего времени подобная практика существовала в ряде республик Российской Федерации применительно к судам этих республик. Так, судьи Верховного суда Республики Татарстан и районных судов назначались парламентом республики до вступления в силу упомянутого выше закона о федеральной судебной системе.

В федерациях с централизованной судебной системой государственное устройство оказывает определенное воздействие и на построение специализированных судебных подсистем.

В России, где существует специализированная система арбитражных судов, кассационной инстанцией для высших арбитражных судов республик и арбитражных судов прочих субъектов федерации являются окружные федеральные арбитражные суды. В Германии функционирует пять специализированных судебных подсистем, но практически в каждой отдельной подсистеме действуют свои федеральные и земельные суды, а координирующую роль на федеральном уровне играет объединенный сенат высших судов.

Таким образом, централизованная модель судебной системы в федеративном государстве исключает прямое деление на федеральную систему и системы судов субъектов федерации. Если последние и существуют, то лишь номинально и считаются в то же время составными частями федеральной судебной системы.

Ярким примером дуалистической модели служит судебная система США, где судьи каждого штата выносят решения по большинству дел на основании законов своего штата. Даже вопрос о применении или неприменении смертной казни в каждом штате решается по-своему. Там, где необходимо сотрудничество между судами штатов (например, по выдаче опасных преступников), принимаются законы на основе взаимности. Каждый штат вправе устанавливать собственную судебную систему, которую венчает верховный суд штата, правомочный рассматривать апелляции по гражданским и уголовным делам, рассмотренным судами штата.

Наряду с судебными системами штатов существует и система федеральных судов. На уровне федеральных судов первой инстанции страна разделена на 90 округов. Федеральный суд первой инстанции принимает к своему производству только уголовные и гражданские дела, вытекающие из федерального законодательства, либо в случаях, когда сторонами в гражданском процессе являются граждане различных штатов; кроме того, сумма иска должна быть не ниже 10 тыс. долларов⁵⁰. Впрочем, имеет место и «конкурирующая компетенция» – когда одно и то же дело может подпадать под юрисдикцию и федерального суда, и суда штата.

Вторую, более высокую ступень федеральной судебной системы составляют 11 апелляционных судов США, работающих в образованных по географическому принципу 11 апелляционных округах. Каждый округ охватывает территории нескольких штатов. Федеральные апелляционные суды рассматривают только решения федеральных судов первой инстанции, на суды штатов их власть не распространяется. Таким образом, система федеральных судов действует параллельно системе судов штатов, а не стоит над ней.

Особое место в американской судебной системе занимает Верховный суд. Это – высший суд страны, но компетенция его своеобразна. Он правомочен пересматривать решения судов штатов, но лишь те, которые затрагивают принципиальные положения федерального законодательства. Теоретически он вправе пересматривать и все решения федеральных судов, но при этом тоже может отбирать для рассмотрения только те из них, которые носят принципиальный характер. Работая с апелляциями, Верховный суд решает вопрос о принятии дела к своему производству по собст-

⁵⁰ Карлен Д. Американские суды: система и персонал. – М., 1972. – С.25.

венному усмотрению. Никакого административного контроля над судами штатов этот суд и его председатель («главный судья Соединенных Штатов») не осуществляют.

Особое значение для федеративных государств имеют **конституционные суды**. Одной из важнейших задач этих судов является контроль за соблюдением конституционного баланса между центральной властью федерации и властями ее субъектов, обеспечение соответствующего конституционным нормам соотношения полномочий центральных органов и органов субъектов федерации. Это делает деятельность федеральных конституционных судов более сложной и многогранной по сравнению с деятельностью аналогичных судов в унитарных странах. Кроме того, необходимо учитывать, что в ряде федеративных государств, наряду с конституционными судами федерации, действуют еще и аналогичные суды некоторых субъектов федерации, обеспечивающие защиту конституций и уставов субъектов. Так, конституционные суды созданы и реально функционируют в 12 субъектах Российской Федерации. Они рассматривают вопросы соответствия актов субъектов их конституциям и уставам, а также прямо или косвенно способствуют соблюдению федеральной Конституции на территории субъекта. Вместе с тем конституционные суды субъектов РФ не могут рассматривать дела, непосредственно относящиеся к компетенции Конституционного суда Российской Федерации, но в некоторых республиках они получили право давать заключения о соответствии конституциям республик тех нормативных актов Российской Федерации, которые отнесены к совместному ведению федерации и республик. Можно также указать и на право конституционных судов некоторых субъектов осуществлять предварительный, а кое-где и последующий контроль за конституционностью договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами РФ и ее субъектов⁵¹. Как свидетельствует практика, при разрешении споров между федерацией и ее субъектами возможны коллизии и между конституционными судами обоих уровней, особенно по вопросам разграничения компетенции и статуса отдельных субъектов. Так, рядом решений Конституционного суда РФ, принятых в 2000–2001 гг., установлено, что

⁵¹ См.: Гатауллин А.Г., Железнов Б.Л. Конституционный контроль в субъектах Российской Федерации. – Казань, 2001. – С.39, 43, 44.

республики РФ в своих конституциях не должны указывать на государственный суверенитет республики. Между тем Конституция Республики Татарстан в редакции 2002 г. сохранила положение о государственном суверенитете РТ, а Конституционный суд республики своим постановлением от 8 февраля 2003 г. признал это положение правомерным.

Федеральные конституционные суды и конституционные (уставные) суды субъектов федерации не составляют единую систему. Между ними не возникают отношения оперативной субординации, а координация если и играет какую-то роль, то чаще всего – в форме методических разъяснений и обмена опытом работы. Федеральные конституционные суды не вправе отменять или изменять решения конституционных (уставных) судов субъектов. Но в случае коллизии федеральный Конституционный суд может подтвердить свое решение, и этот акт будет носить общеобязательный характер по любому вопросу федеральной компетенции.

Конституционный контроль в федеративных государствах осуществляется не только специализированными конституционными судами, но и нередко возлагается на высшие суды общей юрисдикции. Например, в США эта функция возложена на Верховный суд США и высшие суды штатов. Примерно то же самое имеет место в Аргентине, Индии и Мексике. Все эти органы сходны по своим функциям (правовая защита конституции) и формам деятельности (конституционное судопроизводство)⁵².

Основную роль в формировании как федеральных конституционных судов, так и конституционных судов субъектов федерации играют представительные органы, но при этом органы субъектов действуют независимо от парламента федерации. Например, судьи Конституционного суда Республики Татарстан назначаются Государственным Советом РТ, причем половину из числа кандидатов представляет парламенту Президент РТ, половину – председатель парламента республики. В Германии судьи конституционных судов избираются ландтагами или выборщиками, входящими в совет старейшин ландтага. Иными словами, формирование состава феде-

⁵² В ряде стран функционируют квазисудебные органы: конституционные советы, комитеты конституционного надзора, согласительные палаты и др. В подобных органах конституционное судопроизводство не осуществляется.

ральных и региональных судей входит в исключительную компетенцию соответствующего уровня власти.

Иерархия судебной власти в федеративных государствах определенным образом сказывается на организации и деятельности **прокуратуры**.

Прокуратура, как и суды, может строиться в соответствии либо с дуалистической, либо централизованной моделями. В Бельгии король назначает и увольняет должностных лиц прокуратуры при судах первой и второй инстанций. В США действует дуалистическая модель: страна делится на федеральные прокурорские округа (не совпадающие с судебными), во главе федеральной системы стоит генеральный прокурор; все прокуроры федеральной системы назначаются президентом по совету и с согласия Сената. В штатах действуют свои прокуратуры, не подчиненные федеральной прокуратуре; генеральный прокурор штата назначается губернатором по согласованию с соответствующим представительным органом штата.

В России прокуратура строится на основе последовательной и жесткой централизации: генеральный прокурор РФ назначается по представлению Президента РФ Советом Федерации; в свою очередь он назначает своих заместителей, включая заместителей в федеральных округах, прокуроров субъектов федерации, главного военного прокурора, прокуроров, возглавляющих другие специализированные прокуратуры. Вместе с тем конституции отдельных субъектов РФ предусматривают участие их высших представительных органов в процессе подбора прокурорских кадров (в отличие от судей федеральных судов). Например, действующая Конституция Республики Татарстан относит к полномочиям Президента и Государственного Совета РТ согласование кандидатуры на должность прокурора республики.

Применение законодательства невозможно без организации системы **исполнительной власти**. Члены федерации должны также иметь свои собственные исполнительные органы, которые несут ответственность в пределах конституционного устройства данного субъекта, т.е. их формирование и роспуск должны происходить на уровне члена федерации (по решению народа или парламента). Автономия исполнительной власти также предполагает, что федеративная единица располагает соответствующими и достаточными средствами для реализации своих исполнительных полномочий.

Целостность государства предполагает единство администрирования с учетом разделения компетенций. Единство системы государственной власти провозглашено Конституцией РФ: «В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации» (ч.2 ст.77). Единство исполнительной власти понимают в основном как жесткую подчиненность нижестоящих органов вышестоящим, хотя другие федерации демонстрируют различные варианты.

В большинстве федеративных государств исполнительная власть рассматривается как единая система. Швейцарская модель исполнительного федерализма, например, основана на иерархических отношениях между кантональными и федеральными правительствами во всем, что касается федеральной компетенции. Основной обязанностью органов власти кантонов является исполнение федеральных законов, так как на федеральном уровне необходимые органы, как правило, отсутствуют. Федеральные законы выполняются кантональными администрациями. Предоставление права подобного нормотворчества кантональным органам сочетается с оставлением за федерацией прерогативы разработки общего политического курса, федеральных стандартов и принципов и закрепления за кантонами полномочий на реализацию этих принципов, поскольку последние по сравнению с федерацией обладают большим опытом непосредственного взаимодействия с населением. Аналогичная практика имеет место в ФРГ, где федеральное управление осуществляется лишь в области внешних связей, трудоустройства, таможенной службы, охраны границ и обеспечения обороны. Большую часть административной деятельности осуществляют земли, отвечающие практически за все внутреннее управление. Административный аппарат земель несет ответственность за исполнение большинства федеральных законов.

В ФРГ исполнительная власть состоит из пяти уровней. Верхняя ступень соответствует деятельности органов федерации; вторая ступень – деятельности земельных административных органов; третья ступень – деятельности администрации округов, находящихся под контролем правительства земель; четвертая ступень –

деятельности администрации районов и городов на уровне районов; пятая ступень – деятельности администрации общин.

На уровне первой ступени деятельность исполнительных органов федерации – это, главным образом, нормотворчество федерального президента, правительства и федеральных учреждений. Президент ФРГ венчает вершину исполнительной власти в стране. Ему предоставлено право назначать и увольнять в отставку федеральных министров, а также предлагать Бундестагу кандидатуру канцлера. Кроме того, президент имеет возможность участвовать в заседаниях правительства и, следовательно, в выработке решений, получающих форму нормативного акта, что усиливает роль президента. Все федеральные чиновники и офицеры назначаются и увольняются президентом по представлению соответствующих ведомств.

Федеральное правительство, объединяя и направляя разветвленную сеть исполнительных органов, имеет возможность оказывать влияние на все стороны жизни страны. К компетенции Правительства ФРГ относится издание постановлений во исполнение законов, а по ряду вопросов правительство (с согласия Бундесрата) может издавать указы, имеющие силу закона. Кроме того, федеральное правительство по соглашению с Бундестагом разрешает споры, касающиеся полномочий нижестоящих органов по принятию указов и актов управления. Свои акты управления правительство издает в целях регулирования отношений в хозяйственной и социальной областях.

Федеральное правительство имеет право требовать от всех учреждений, в том числе и от правительственных учреждений земель, предоставления необходимых ему документов. Оно может направлять во все учреждения своих уполномоченных для надзора за законностью. В некоторых случаях Бундестаг может делегировать правительству право издавать акты по тем вопросам, которые отнесены к его компетенции (делегированное законодательство).

Земельные правительства состоят из премьер-министров и министров. Земельные министры назначаются премьер-министром земли, о чем сообщается ландтагам. Министры земли вступают в должность после принесения присяги перед премьер-министром и депутатами ландтага. Существование земельных органов служит важной особенностью, определяющей систему местной админист-

рации страны. В ФРГ насчитывается 16 земель, а значит 16 премьер-министров и правительств, возглавляющих систему органов публичной администрации. В связи с монопольным положением федерации в сфере управления иностранными делами и обороной в землях ФРГ нет соответствующих министерств. В остальном система министерств в землях примерно повторяет систему федеральных министерств, что обеспечивает тесные контакты центра и земель.

Земли страны делятся на правительственные округа (бецирк). Общая численность округов – около 50, причем во главе каждого округа стоит уполномоченный правительства земли (правительственный президент). Его основная задача – следить за тем, чтобы на территории округа соблюдались правительственные акты. Такое право уполномоченный правительства получает благодаря тому, что он назначается правительством земли.

Для США характерна значительная децентрализация власти не только по горизонтали, но и по вертикали. Органы власти штатов наделены достаточными полномочиями по автономному управлению местными делами. Они «функционируют на твердой финансовой базе», имея собственные источники доходов и принимая самостоятельные бюджеты⁵³. Положение дел с административными учреждениями в штатах во многом сходно с положением в федерации, так как штаты обычно по возможности копируют федеральную практику. Главой исполнительной власти в штате является губернатор. Так же как и в федерации, здесь имеются департаменты и независимые агентства. Последние появились в штатах даже раньше, чем в федерации. Так, еще в 1870-е гг. некоторые штаты учредили комиссии, поручив им регулирование железнодорожных перевозок.

В отличие от федерации глава исполнительной власти штата наделен меньшей властью, поскольку здесь помимо губернатора и лейтенант-губернатора население избирает ряд других должностных лиц: секретаря штата, казначея, атторнея, аудитора, контролера и др. Эти лица не подчинены губернатору и фактически самостоятельны. Их независимость, а также самостоятельность независимых агентств часто приводят к неразберихе в управлении. Поэтому в последнее время

⁵³ См.: Органы власти штатов и местные органы управления в США. – М., 1990. – С.3.

легислатуры штатов принимают меры к усилению позиций губернаторов и созданию координирующих органов.

Компетенционная децентрализация не является свидетельством разрушения единой системы власти, поскольку представляет собой оптимальный способ функционирования единой властной иерархии. Эффективности данной модели способствует существующая в некоторых федеративных государствах (в частности, в ФРГ и Австрии) практика так называемых конференций – постоянно действующих координирующих межминистерских органов, состоящих из руководителей органов исполнительной власти различных уровней.

Основная проблема при построении единой системы государственной власти заключается не в технологических по своей сути аспектах разграничения компетенции, а в наличии политических и организационно-финансовых механизмов, способных предотвратить избыточную концентрацию власти.

В Российской Федерации высший орган исполнительной власти – правительство состоит из председателя, заместителя председателя и федеральных министров. Заместители председателя правительства и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по представлению председателя правительства. Правительство действует на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ. Акты правительства подзаконны.

В самой Конституции РФ положение о жесткой подчиненности органов власти субъектов РФ федеральным органам власти отсутствует, не раскрывается и содержание понятия «вертикаль власти». Конституция ничего не говорит и о пределах допустимости дублирования на уровне субъектов структуры федеральных органов исполнительной власти. Пункт «н» ч.1 ст.72 говорит только об установлении общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, ст.73 по умолчанию относит вопросы организации системы исполнительной власти в субъектах РФ к ведению самих субъектов, а ч.1 ст.77 Конституции устанавливает, что система органов государственной, в том числе исполнительной, власти субъектов устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя

и общими принципами организации исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Правительство РФ в пределах своих полномочий осуществляет контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, а по вопросам, отнесенным к ведению РФ и к совместному ведению РФ и субъектов РФ, – за деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ; разрешает споры и устраняет разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. В этих целях создаются согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон.

Правительство РФ вносит предложения президенту о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Институт федерального вмешательства (интервенции) закреплён конституциями большинства федеративных государств. Пределы и процедуры вмешательства различны: от «мягких» конституционных моделей (США, Мексика) до «жестких» (ФРГ, Аргентина, Бразилия).

Конституция РФ практически не уделяет места регулированию института федерального вмешательства как одного из основных механизмов ответственности в системе федеративных отношений. Она содержит предельно общие гарантии целостности федерации: положение ч.3 ст.4 Конституции о том, что Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории, а также норму ч.4 ст.78, наделяющую Президента РФ и Правительство РФ функцией обеспечения осуществления полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. Только с внесением изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в 2000 г. произошло учреждение данного института. Однако его законодательное закрепление оказалось недостаточным для создания реально действующих механизмов ответственности.

Президент Российской Федерации не является главой Правительства РФ и официально не возглавляет исполнительную власть, но оказывает решающее влияние на процесс формирования и всю деятельность Правительства РФ. От президента зависит назначение председателя правительства и формирование всей системы федеральных органов исполнительной власти, включая назначение министров и руководителей некоторых других органов государственного управления, освобождение их от должности. Также президент вправе председательствовать на заседаниях Правительства РФ, осуществлять контроль за законностью действий и решений правительства, давать конкретные поручения Правительству РФ.

Система исполнительной власти в субъектах федерации имеет достаточно сложное и неоднозначное для разных регионов организационное выражение. Главы исполнительной власти (президент или губернатор) в одних случаях могут быть и главами правительства, в других – эти посты замещаются разными должностными лицами.

Главе субъекта федерации отводится центральное место в системе органов власти субъекта, что подчеркивается различными конституционно-правовыми средствами. Например, по Конституции Республики Татарстан президент определяется как глава государства (ст.89), возглавляет систему исполнительных органов государственной власти РТ, руководит деятельностью Кабинета министров республики, принимает решение об отставке Правительства республики (п.2 ст.94)⁵⁴. В отношениях с исполнительной властью субъекта федерации основные полномочия высшего должностного лица связаны, главным образом, с образованием (реорганизацией) административных органов, назначением (освобождением) должностных лиц.

На объем полномочий главы субъекта федерации оказывает влияние порядок разграничения предметов ведения и полномочий между органами власти федерации и ее субъектов. Вместе с тем это не препятствует активному участию главы субъекта федерации в конституционных правоотношениях с любыми федеральными органами власти.

Во исполнение своих полномочий глава субъекта федерации имеет право принимать акты нормативного характера (указы и

⁵⁴ Конституция Республики Татарстан. – Казань, 2002.

распоряжения). Правовые акты высшего должностного лица субъекта федерации должны соответствовать федеральной конституции и законам, а также конституции и законам субъекта федерации.

В системе исполнительных органов власти субъекта федерации особое место занимает правительство (кабинет министров, администрация). Главная роль в формировании правительства субъекта федерации принадлежит либо парламенту, либо главе субъекта федерации.

В некоторых субъектах федерации уполномоченным органом по формированию правительства выступает и высшее должностное лицо, и законодательный орган субъекта федерации. В процедуре назначения (утверждения, избрания) состава правительства субъекта федерации может принимать участие и глава исполнительного органа общей компетенции. В соответствии с п.7 ст.94 Конституции Республики Татарстан Президент РТ формирует состав Кабинета министров РТ, вносит предложение в Государственный Совет РТ об утверждении кандидатуры премьер-министра, назначает по согласованию с Государственным Советом РТ заместителей премьер-министра, назначает министров, председателей государственных комитетов, руководителей иных органов исполнительной власти РТ, являющихся членами Кабинетов министров, вносит Государственному Совету РТ предложения об образовании и упразднении министерств и государственных комитетов; формирует систему исполнительных органов государственной власти на территории РТ.

Сроки деятельности правительства субъекта федерации зависят от срока полномочий высшего должностного лица или законодательного органа субъекта федерации, но в некоторых случаях они могут быть сокращены. К конституционным основаниям досрочного прекращения деятельности коллегиального органа общей компетенции относятся: уход правительства в отставку; введение в субъекте федерации прямого президентского правления; введение на территории субъекта федерации чрезвычайного положения в случае внешней агрессии или внутренних беспорядков и т. д.

Для осуществления своих полномочий правительство субъекта федерации издает как нормативные, так и индивидуальные правовые акты (постановления и распоряжения).

Динамика развития структуры исполнительной власти РФ в последние годы претерпела ряд изменений. В постперестроечный

период наблюдалась самостоятельность исполнительных структур регионов, они становились реальными хозяевами на своей территории. Тем более, что ряд исторических перемен содействовал этому. Приватизация собственности СССР и РСФСР, а также их субъектов потребовала значительного профессионализма и энергии. По сути дела, началось становление общероссийской и местных элит, которые оказались в считанные годы собственниками огромного советского, социалистического имущества, причем все это сопровождалось обнищанием значительной части населения. Социальные проблемы центр не спешил брать на себя, поскольку был занят политической борьбой.

«Шоковая терапия» заставила региональные структуры максимально сконцентрироваться на социально-экономических задачах, не имея реального управляющего воздействия федеральных ведомств. Был период в стране, когда федеральные органы неспособны были собирать в полном объеме налоги. Конец 1990-х гг. был отмечен дефолтом, который погрузил субъекты федерации в ситуацию, близкую к хаосу. Пройдя через такие испытания, исполнительные органы всех уровней приобрели опыт и чувство самостоятельности, без чего не бывает федераций.

Преодоление экономического кризиса, резкое повышение цен на углеводородное сырье на мировом рынке укрепили центр, повысили политический и экономический потенциал для наведения порядка, причем как в федеральных, так и региональных структурах. Новый налоговый режим оказался для многих субъектов антистимулирующим и уменьшил возможности региональных исполнительных структур для выработки самостоятельной внутренней политики. Однако ряд субъектов предусмотрительно успел вложить деньги периода «налоговых свобод» в инфраструктуру, что впоследствии позитивно сказалось на их социально-экономической деятельности.

Начало XXI в. отмечено учреждением территориальных структур федеральных органов в субъектах федерации, которые взяли на себя в основном контролирующие функции. Поскольку при этом далеко не всегда сокращалось количество региональных органов, то возник параллелизм в администрировании внутри регионов, не говоря уже о значительном росте аппарата. Эти меры не уменьшили коррупцию, скорее наоборот – она усилилась, а эффективность управления не возросла. Губернаторы и федеральные ведомства разделили ответст-

венность за социально-экономическое развитие субъекта, иначе говоря, выросла неопределенность проведения региональной политики. Не случайно с 2007 г. глав субъектов наделили функцией координаторов всех органов исполнительной власти, расположенных на их территории. Финансовый и экономический кризис, начавшийся в 2008 г., падение цены на нефть на мировом рынке вновь поставили вопрос об использовании потенциала регионов для стабилизации экономики страны, а значит, следует ожидать укрепления роли местных исполнительных структур.

Для федерации не является обязательным наличие местного уровня управления, достаточно существование двух уровней власти с правом на региональное законодательство и администрирование. Тем не менее, говоря о развитой системе федеративных отношений, нередко имеют в виду также **местное самоуправление**. В западной традиции местное самоуправление рассматривают вне федеративных отношений, оставляя все вопросы на усмотрение субъектов федерации. Однако с точки зрения не государственной структуры, а процессов федерализации местное самоуправление рассматривается как важный фактор.

Институт местного самоуправления в РФ несет в себе четыре основных признака: (1) выборность; (2) собственная компетенция; (3) наличие ресурсов; (4) подзаконность⁵⁵. Федеральный центр всегда стимулировал развитие органов местного самоуправления исходя из общей концепции демократизации и политики их укрепления в качестве противовеса региональным органам власти. Субъекты по-разному относились к требованию создавать органы местного самоуправления. Где-то считали, что они создают эрозию региональной власти и не позволяют государственную власть довести до каждого человека. В других субъектах выступали за постепенность введения этого института. В третьих субъектах под впечатлением западного опыта активно создавали органы местного управления, которые на деле оказались беспомощными. Сегодня можно говорить о выработке жизнеспособной модели местного самоуправления.

⁵⁵ См.: Юркова С. Роль и место представительных органов местного самоуправления в системе федеративных отношений РФ // Политико-правовые ресурсы федерализма в России... – С.485.

В 1995 г. был издан первый закон о местном самоуправлении в постсоветской России. В октябре 2003 г. появилась новая редакция федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵⁶. Закон предусматривает существование местного самоуправления на уровне больших районов и на уровне поселенческом. Несмотря на то, что он в своем названии декларирует общие принципы, по сути, новая редакция закона фиксирует нормы прямого действия. В новом федеральном законе речь больше не идет о конкретизации в региональном законе общих принципов организации местного самоуправления с учетом географических, национальных и иных особенностей территории. Объем регулятивных полномочий в сфере организации местной власти, который был у субъекта РФ в соответствии с прежней редакцией закона, – резко снизился.

Федеральный законодатель поставил перед собой задачу установить исчерпывающий перечень случаев законодательного вмешательства субъектов федерации в названную сферу совместного ведения. Такая система не оставляет свободы для законодательного творчества субъекта, в то же время вполне реальна ситуация законодательного пробела. Практика реализации нового закона свидетельствует о том, что чрезмерная централизация регулятивных полномочий по вопросам местного самоуправления на федеральном уровне не оправдывает себя. В данной сфере целесообразна разумная децентрализация правового регулирования вопросов местного самоуправления.

При определении правовой основы местного самоуправления федеральный законодатель не проводит необходимой дифференциации между нормативными актами федерального и регионального уровней и исходит из того, что не только федеральные законы, но и «издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти)» составляют правовую основу для определения полномочий органов государственной власти субъектов РФ в данной сфере совместного ведения. Соответственно, в федеральном

⁵⁶ Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

законе о местном самоуправлении имеется немало отсылок к федеральному подзаконному регулированию отдельных аспектов реализации «общих принципов». Так, например, Правительство РФ утверждает перечни субъектов РФ с низкой и высокой плотностью сельского населения в целях реализации закрепленных законом критериев установления границ муниципальных образований – сельских поселений. На Правительство РФ возлагается полномочие по утверждению порядка перераспределения имущества между Российской Федерацией, субъектами РФ, муниципальными образованиями, а также порядок разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями, городскими округами. Таким образом, конституционная модель, устанавливающая прямую связь между федеральным законом и законом субъекта по предметам совместного ведения, изменяется путем включения дополнительных звеньев, опосредующих такую связь – иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти.

Важной чертой современного этапа муниципальной реформы является расширение правотворческих полномочий органов местного самоуправления. Муниципальные органы в новых условиях приобретают новые права, призванные восполнить существующие законодательные пробелы, то есть сами вынуждены выступать в роли законодателя (например, при регулировании вопросов отзыва выборных лиц местного самоуправления, других форм народо-властия – собраний, сходов, конференций, территориального общественного самоуправления, статуса выборных лиц местного самоуправления и др.). Практика реализации муниципальной реформы свидетельствует о том, что происходящая после 1 января 2006 г. отмена большого числа законов субъектов РФ по вопросам местного самоуправления приводит к серьезным законодательным пробелам, связанным с невозможностью решить многие ключевые проблемы организации местного самоуправления.

Таковы основные элементы любой федерации, через содержание которых раскрывается и феномен российского федерализма. Кроме структурного анализа, федерализм должен быть подвергнут исследованию в плане его развития. Динамика политико-правовых процессов – неотъемлемый элемент стабильно развивающихся государств. Канадский исследователь Рафаэль Яковино так поясняет свой подход к «федерации» и «федерализму»: «Понятие “федера-

лизм” не сводится только к определенному типу институтов, но учитывает социологическое / идеологическое измерение, и не обязательно принимает заданную форму в определенной федерации. Мы можем говорить о “федеральных обществах” и оценивать политическую динамику, не сосредотачиваясь на институтах, как будто они были “заданы”. Федерализм, таким образом, рассматривается как политическое устройство для установления жизнеспособных учреждений и гибкой связующей системы связей, облекающих межгосударственные отношения (например, разделение полномочий между уровнями правительства), внутрисударственные связи (например, представление субъектов в центре) и межрегиональное сотрудничество (например, соглашения между субъектами, межправительственные отношения и т.д.). Считается, что государственные институты формируются в процессе политических конфликтов и борьбы за власть между экономическими, социальными и политическими акторами. Анализ, таким образом, проводится в двух плоскостях – институциональной и социологической. С институциональной точки зрения рассматриваются отношения между уровнями правительства. С социологической точки зрения рассматриваются вопросы единства и многообразия, территориального суверенитета и политической идентичности – или самоопределения – и реакция групп и сообществ, которые ощущают угрозу своим интересам или видят большой потенциал в альтернативных системах, которые, на их взгляд, лучше отражают интересы групп или региона»⁵⁷. Теория федерализма должна учитывать такой важный момент, как процесс перманентной трансформации, без чего не обходится ни одно развивающееся государство. На практике оказывается, что федерализация затрагивает не только собственно федерации, но и промежуточные формы квазифедераций, а также унитарные государства. Процесс федерализации много шире, чем «застывшая» форма федерации. Поэтому Жауме Вернье предлагает ввести в научный оборот более широкое понятие «составного государства». «Лучшим выходом, – пишет он, – было бы создать некий прообраз, вмещающий в себя разные формы организации децентрализованного государства, основанного на принципе территориального разделения политиче-

⁵⁷ Яковино Р. Обзор концепций канадского федерализма // Федерализм: российское и международное измерения... – С.118–119.

ской власти. Эта модель могла бы стать общей для составного или федеративного государства, всегда, когда это последнее будет отходить от своего исторического опыта, который его породил, и который, в свою очередь, разносторонне изученный, не является однозначным»⁵⁸. Таким образом, составное государство служит обозначению формы государства, которые распределяет политическую власть между центральными (общими) и периферийными (территориальными) институтами, оно позволяет вместить классические федеральные формулы и новые формы политической децентрализации, не перечисляя закрытую совокупность характерных элементов.

§ 4. Многообразие форм федеративных государств

История складывания федеративных отношений в каждой стране имеет свои особенности. Последние десятилетия в России обсуждался вопрос о симметричных и асимметричных федерациях, подлинной и псевдофедерации, выдвигались концепции «новой», «демократической», «многоуровневой», «этнической», «евразийской» федераций. В связи с этим необходимо рассмотреть вопрос о формах федеративных государств в мировой практике и аргументы предлагаемых концепций применительно к российской действительности.

Симметричная – это федерация, составные части которой в соответствии с конституцией страны равноправны между собой и в отношениях с федерацией. Так, штаты США – это однопорядковые субъекты с равными полномочиями. У них равное количество сенаторов в Конгрессе, нет языковых или каких-либо иных различий. Априори симметричная федерация считается наиболее стабильной и приемлемой. «Идеальная федерация – симметричное государство, – пишут И. Умнова и Н. Ермакова, – где в основу устройства положено объединение субъектов федерации, однородных по природе и равных по статусу»⁵⁹. Однако преимущества симметричных федераций ничем не подтверждаются, более того, в

⁵⁸ Вернье Ж. Испания, как составное государство // Федерализм: российское и международное измерения... – С.137.

⁵⁹ Умнова И., Ермакова Н. Исторический и современный опыт асимметрии государственного устройства России // Федерализм в России... – С.295.

мировой практике наблюдается тенденция к расширению асимметричности федераций. Даже в США Пуэрто-Рико имеет особый статус ассоциированного члена на основе договора 1975 г.⁶⁰. В Германии разные земли в зависимости от размера и численности населения имеют разное количество депутатов в Бундестаге (парламенте)⁶¹. В Бундесрате в соответствии со ст.51: «Каждая земля располагает не менее чем тремя голосами; земли с населением свыше двух миллионов имеют четыре голоса, с населением свыше шести миллионов – пять голосов, с населением свыше семи миллионов – шесть голосов»⁶². В составе Австралийского Союза находится Северная территория (место проживания коренного населения), управление которой осуществляет администратор, назначаемый генерал-губернатором. Примеры можно продолжить.

Каждое федеративное государство может столкнуться с необходимостью, наряду с субъектами федерации, которые равноправны, учреждения территорий с особым статусом или федерального округа в рамках столицы государства и т.п. Частичная асимметрия не нарушает общей симметричной конструкции.

Асимметричная же федерация – это такое государство, составные части которого учреждены неравноправными между собой и (или) в отношениях с центром. Танзания характеризуется абсолютной асимметрией по Конституции 1977 г. Сложные обстоятельства сопутствовали возникновению асимметричной федерации в Индии. Здесь сказались как языковые проблемы, так и особый статус штата Джамму и Кашмир (спорной территории между Индией и Пакистаном), а также особенности присоединения штата Сикким к Индии. В Канаде асимметрию создает провинция Квебек. Здесь следует сделать ремарку. Нередко статус Квебека рассматривают как создающий угрозу целостности государству, но мнение такого видного специалиста, как Даниель Элазар, прямо противоположное: «Федерализм пережил кризисы 1960-х и 1970-х годов в Австралии и Канаде. В Канаде, аналогично тому, как это произошло в Авст-

⁶⁰ Договор о долговременном союзе между Соединенными Штатами и Пуэрто-Рико (17 декабря 1975 г.) // Панорама-форум. – Казань, 1995. – №2. – С.120–127.

⁶¹ См.: Конституции государств Европы. – М., 2001. – С.573.

⁶² Там же. – С.596.

ралии, квебекский кризис был более или менее решен федералистскими средствами. В обоих случаях появилось новое отношение к принципу федерализма как практическому средству управления»⁶³. Еще более определенно можно говорить о Бельгии, где только переход от унитарного государства к асимметричной федерации спас страну от распада. Жоомарт Ормонбеков пишет: «Несомненно, имеется много «за» и «против» в споре о целесообразности существования федеративной государственной системы, но для Бельгии это был единственный способ выжить как государству»⁶⁴. Практика показывает, что асимметрия – это не аномалия, а форма, наиболее подходящая в конкретной ситуации, для конкретной страны.

Критики асимметрии отмечают как принципиальный недостаток такой формы нарушение равных прав при управлении, поскольку, на их взгляд, права должны быть гарантированы преимущественно личности, а не группе. Но демократия касается не только прав индивидуумов, но также заключается в защите прав народов, меньшинств, гарантии их представительства и участия в управлении. Асимметричный федерализм – это попытка признания этих множественных аспектов демократических прав.

Другие критики асимметрии приводят прагматические доводы – дифференцированные полномочия в разных регионах могут усложнить процесс институциональной и политической координации и станут препятствием на пути центра при перераспределении ресурсов. И главный аргумент, конечно, заключается в том, что центробежные силы приведут к «распаду» самого государства. По мнению Доны Бари, хотя все эти аргументы и заслуживают внимания, они не учитывают главного: «Асимметрия – характерная особенность всех демократических федераций, которая приобретает все большее значение, особенно там, где компактно проживают группы этнических меньшинств. Отдельные территории и группы

⁶³ Даниель Дж. Элазар. Европейское сообщество: между государственным суверенитетом и субсидиарностью или Иерархия против коллегиальности в управлении Европейским сообществом // Казанский федералист. – Казань, 2002. – №4, осень. – С.76.

⁶⁴ Ормонбеков Ж. Бельгийская модель федерализма: особенности и перспективы // Федерализм: международное и российское измерения... – С.625.

имеют особое положение и права в ряде областей, начиная от культуры и языка, кончая политикой и экономикой. Более того, в последнее время даже в унитарных системах полномочия все больше передаются на региональный уровень и разные регионы получают асимметричные права»⁶⁵. Асимметрия – не результат давления этнических или территориальных элит, как нередко трактуют этот вопрос в литературе, а адекватный ответ на вызов времени, увеличивающий многообразие в мире.

Сторонники асимметрии считают, что эта плюралистичная гибкая форма федерализма особенно важна в России, которая насчитывает одиннадцать часовых поясов и является одним из самых этнически разнообразных государств мира. Моделирование особых условий для отдельных регионов дает возможность на месте решать региональные проблемы. Это также открывает перспективу для расширения демократии, увеличивая степень представительства и возможность участия в управлении на разных уровнях, а не только на уровне Центра.

В Конституции Российской Федерации содержатся довольно противоречивые положения о статусе субъектов. С одной стороны, во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны (ч.4 ст.5). С другой – Конституция России подразделила субъекты на пять разных по своей природе видов государственно-территориальных образований: республики; области (края); 2 города федерального значения – Москва и Петербург; Еврейская автономная область; автономные округа. Республики, как государства имеют право принимать конституцию (ч.2 ст.5, ч.1 и 2 ст.66) и право устанавливать государственные языки (ч.2 ст.68), чего нет у других субъектов, присутствуют сложносоставные субъекты РФ (ч.3, 4 ст.66), особый статус столицы (ч.2 ст.70) и др. Фактическая дифференциация субъектов Российской Федерации также является значительной и имеет тенденцию к росту. Не случайно время от времени поднимается вопрос об уравнивании прав субъектов через внесение изменений в Конституцию. Однако снижение статуса республик и превращение их, например, в губернии может столкнуться с политическим противодействием, в

⁶⁵ Дона Бари. Переосмысливая асимметричный федерализм // Федерализм в России... – С.274.

любом случае создаст напряженность. Практика фактического выравнивания статусов сталкивается с проблемой осуществимости теми или иными субъектами взятых обязательств. Экономика для своего развития требует не только финансовых, но также управленческих, кадровых, инфраструктурных и других возможностей.

В условиях глобальной экономики, с достаточно прозрачными границами, товары и финансы могут перемещаться из региона в регионы, а также за пределы государства. В этих условиях центральному правительству становится все труднее сократить различия между регионами традиционными методами, такими как регулирование тарифов, перераспределение финансовых потоков и фиксированный уровень инвестиций. Поэтому многие центральные правительства возложили большую ответственность за экономическое развитие на сами регионы, взяв на себя функцию стимуляции экономического роста в менее развитых регионах, поощряя и поддерживая местную конкурентоспособность – например, выделяя кредиты на инфраструктуру, развитие высоких технологий, создание особых экономических зон и др.

На возникновение асимметричности влияет и налоговая система страны. Большинство центральных правительств не склонно к передаче источников дохода регионам. Механизмы перераспределения федеральных фондов в виде разделения налоговых полномочий или целевые дотации по специальным программам, а также прямые субсидии далеко не всегда обеспечивают нужный результат, поскольку развитые регионы даже меньшие средства умеют использовать более эффективно, чем реципиенты.

В мировой практике имеют место асимметричные федерации, когда разные и одинаковые по государственно-правовой природе субъекты наделяются разными правами, но нигде в мире не встречаются случаи, когда бы разные по государственно-правовой природе субъекты федерации имели бы равный статус. Разная природа субъектов предполагает и разный их статус. И.Умнова и Н.Ермакова считают это результатом «логической ошибки»: «Как бы ни ломали сегодня юристы голову над объяснением равноправия разных по статусу субъектов федерации, предлагая парадигму «равноправие не есть равенство», и юридически, и фактически Россия состоит из неравноправных по статусу субъектов федера-

ции»⁶⁶. Однако Конституция РФ писалась не в тиши академических кабинетов, а в борьбе самых различных сил и поэтому отражает существовавшие политические реалии. Более того, в этом нашел отражение и исторически сложившийся характер той или иной территории (если отвлечься от явно надуманной нарезки некоторых субъектов в эпоху большевизма). В целом Россия демонстрирует пример естественной асимметричной федерации.

Исследователи и политики предлагают различные модели федерации для России. В.Тишков утверждает: «Разговоры по поводу федерализма имеют огромное политическое и символическое значение, возможно, большее, чем сама политическая практика, которая рутинна или же существует безотносительно от дебатов о федерализме. Но как раз она и нуждается чаще всего в добротной экспертизе»⁶⁷. Многие работы по федерализму страдают публицистичностью и полемическим азартом. Поэтому появляются такие термины, как «бюрократический федерализм», «либеральная империя», «дефедерализация России», «квазифедерация» или «имитация федерализма». Термин «новый федерализм» связывают или с переходом от советской системы к демократическим отношениям или же начатые В.В.Путиным реформы государственных структур. Идея «губернизации» одна из самых радикальных концепций, которую умеренные исследователи обсуждают с большой долей осторожности. Более отчетливо звучит и реализуется идея укрупнения субъектов, что также затрагивает тему формирования российского федерализма. В связи с укрупнением субъектов и созданием федеральных округов возник термин «централизованной федерации». «Наиболее адекватной и продуктивной стратегией государственного строительства в России, – пишет Д.Бадковский, – является полноценная реализация модели централизованной федерации. Это означает, что, с одной стороны, должны быть сохранены федеративные принципы построения государства, включая самостоятельность субъектов в сфере их компетенции, выборность глав субъектов федерации, развитие местного самоуправления и т.д. В то же время необходимо создание и укрепление

⁶⁶ Умнова И., Ермакова Н. Исторический и современный опыт асимметрии государственного устройства России // Федерализм в России... – С.297.

⁶⁷ Тишков В. *Pro et Contra* этнического федерализма // Федерализм в России... – С.23.

институтов и механизмов федерального присутствия и вмешательства в регионах, обеспечение четкой и внятной региональной политики государства»⁶⁸. Однако понятие «централизованная федерация» – малопродуктивный термин в силу самоочевидности централизации любого государства, будь то унитарное или же федеративное.

Наиболее проработанными с научной точки зрения являются концепции «этнического федерализма», «многоуровневой федерации» и «бюджетного федерализма» как части более общей теоретической конструкции, но порой межбюджетные отношения между центром и субъектами исследуются безотносительно к политическим пристрастиям. «Евразийский федерализм» представлен практически только в лице А.Дугина.

Большинство исследователей полагают, что необходимо считаться с этническим фактором в государственном устройстве: «Демократические тенденции в развитии государства являются важнейшими составляющими национальной политики и развивающегося федерализма в России», – пишет К.В.Калинина⁶⁹. Эту позицию можно считать даже общепринятой, тем не менее именно вокруг роли этнического фактора в построении государства идут наиболее жаркие научные и политические дискуссии. Существуют как сторонники, так и противники так называемого «этнического федерализма». Прежде чем обратиться к самой концепции, необходимо пояснить место этнических процессов в истории России.

Этнический фактор в России всегда играл значительную роль. Рассуждения о том, что это «наследие большевизма»⁷⁰, не соответствуют действительности. Статьи, ругающие ленинско-сталинский принцип предоставления права народам на самоопределение как якобы источник всех бед в России, встречаются в большом количестве. Даже относительно умеренные и глубоко

⁶⁸ Бадковский Д. Полпреды президента: проблемы становления нового института // Научные доклады Научно-исследовательского института социальных систем МГУ им. М.В.Ломоносова. – М., 2001. – № 3, январь. – С.3.

⁶⁹ Калинина К.В. Право народов на самоопределение – принцип национальной политики // Вопросы национальных и федеративных отношений. Вып.3. – М., 1999. – С.3.

⁷⁰ Кибрик А. Губернский передел // Московские новости. – 1994. – №7. – С.8.

анализирующие национальную тематику ученые Института этнологии и антропологии РАН не лишены таких заявлений. В отчетном докладе данного института за 1998 год есть утверждение, что этнический федерализм «основывается на идеологии “социалистического федерализма”»⁷¹. Нельзя отрицать определенной преемственности социалистической квазифедерации и российского федерализма, но сам этнический фактор возник в глубине веков, когда Московия начала территориальную экспансию. Ради справедливости следует сказать, что многие народы присоединялись добровольно, а царская власть после взятия Казани в 1552 г. изменила тактику поведения и стала учитывать этнические интересы. Понятие России возникает вместе с выходом за рамки чисто русских княжеств, а значит вместе с присоединением многих народов к молодому государству. Так что этнический фактор лежит в самом начале зарождения государственности, а большевизм, выступавший до революции против самоопределения наций, изменил свои взгляды под давлением революционной ситуации.

Даже беглый исторический взгляд показывает, что народы в России всегда создавали предпосылки для особых отношений между центром и регионами. Достаточно вспомнить царский режим, который учитывал особый статус Финляндии, Польши, Прибалтики, Бухары, Хивы и других территорий. «Любой период ее дореволюционной истории невозможно однозначно охарактеризовать – унитаризм или федерализм, – пишут И.Умнова и Н.Ермакова. – Всегда в той или иной форме имели место две тенденции: усиление центральной власти и укрепление самостоятельности регионов. Здесь присутствовали разнообразные формы национально-культурной самобытности, особый порядок управления регионами, наличие в национальных окраинах своих законодательных актов и даже конституций. Был накоплен бесценный опыт по государственному строительству»⁷². Представления о дореволюционной России как гомогенной и жестко унитарной не соответствуют действительности. Элементы асимметрии там четко

⁷¹ Губогло М.Н., Дробужева Л.М., Комарова О.Д., Осипов А.Г., Степанов В.В., Тишков В.А., Чешко С.В. Межэтнические отношения в Российской Федерации. Ежегодный доклад ИЭА РАН. – М., 1998. – С.19.

⁷² Умнова И., Ермакова Н. Исторический и современный опыт асимметрии государственного устройства России // Федерализм в России... – С.298.

проглядываются. Было бы неверно утверждать, что учет этнического фактора привел к отделению Польши и Финляндии. Скорее наоборот, их отделение состоялось бы много раньше, если бы не существовало асимметрии.

После революции опять-таки самоопределение республик произошло на базе этнических процессов. Лозунг большевиков «право наций на самоопределение» был вынужденной мерой, он использовался для привлечения народов на свою сторону, ибо «белогвардейцы» выступили за «единую и неделимую Россию». Как только появилась возможность ужесточения политического режима, страна стала квазифедерацией с жестко централизованным тоталитарным режимом, а вместо принципа самоопределения народов появилась политика слияния наций.

Распад СССР произошел на отдельные государства, скроенные по национальному признаку. «Парад суверенитетов» бывших автономных республик также имел в своей основе этнический мотив. Подводя итог, можно утверждать, что этнический фактор всегда играл и продолжает играть существенную роль в политических процессах. Поэтому сама постановка вопроса об «этническом федерализме» имеет под собой основания.

Широко распространено мнение, что Россия является одним из самых моноэтнических государств. Такая позиция исходит из количественного соотношения русских (83%) и других этносов. Однако эту цифру следует скорректировать с учетом расселения народов по разным территориям. При таком подходе обнаруживается иная картина. В ряде субъектов окажется, что соотношение русских и нерусских вполне сопоставимо, а это создает иную политическую ситуацию, нежели в гомогенных субъектах. Кроме того, народы России проживают по большей части на своей исторической родине, т.е. они являются автохтонными и их социальное поведение сильно отличается от психологии мигрантов. Не последнюю роль в политике играют демографические и конфессиональные процессы. Статистика показывает, что растет численность нерусских народов и мусульман в общей доле населения, а количество русских уменьшается. Поэтому этнический фактор далеко не исчезающее явление.

В республиках представители титульных народов горячо отстаивают национальные особенности субъекта, что вполне объяснимо. Ш.Ягудин пишет: «Важнейшим и неотъемлемым фактором российского федерализма является его национально-государст-

венная составляющая, воплощением которой, в частности, выступают республики в составе Российской Федерации. Национальная государственность настолько важна для обеспечения стабильности, единства и целостности Российского государства, что без нее невозможно представить его нормального, демократически сбалансированного, гармоничного развития»⁷³. Дагестанский ученый Камиль Алиев, отстаивая принцип учета национального фактора в государственном устройстве России, анализирует также смысл некоторых понятий (например, национализм), приобретших из-за некорректной трактовки в СМИ предвзятый характер. Он пишет: «Нынешние идеологи государственного строительства России провозглашают в качестве непререкаемого примера в национальной политике федерализм евроцентристского и североамериканского типа и связывают региональный сепаратизм, активизировавшийся в последнее десятилетие, с наличием в РФ национально-территориальных образований, статусно отличных от областей и краев. Они видят в этих различиях предпосылки регионально-национальной обособленности и предлагают преодолеть их путем устранения этнического фактора из административно-территориального деления страны... В результате складывается конфронтационная ситуация: “русская” сторона считает, что империя принесла этническим меньшинствам цивилизацию, а те отплатили черной неблагодарностью. Идеологам этнических меньшинств ситуация видится прямо противоположным образом: именно неумный колонизаторский и экспансионистский пыл русских породил тоталитарного монстра, принесшего нерусским народам неисчислимы национальные бедствия. Разумеется, такое противопоставление контрпродуктивно»⁷⁴. Он предлагает однозначно трактовать категориально-понятийный аппарат: «Национальные особенности отражают дихотомию (биологичность и социальность) человеческой сущности, и в этом смысле татарский, чеченский, кумыкский (дагестанский) и т.д. национализм не противоречит российскому патриотизму. Эти понятия, на наш взгляд, однородные, в рамках единого

⁷³ Ягудин Ш.Ш. Учет национальных особенностей в Конституции и законах Республики Татарстан // Политико-правовые ресурсы федерализма в России. – Казань, 2006. – С.392.

⁷⁴ Алиев К. Этнические аспекты российского федерализма: некоторые концептуальные подходы и проблемы // Федерализм в России... – С.187.

государства российский федерализм является субстратной частью регионального национализма. А для “клинических” форм национализма (определение психоаналитика В.Волкана) существуют другие термины: “шовинизм”, “расизм”, “нацизм”, “фашизм”, которые по своей сути не только антинациональны, но и античеловечны, поэтому их пропаганда запрещена международными правовыми актами. Следует учесть и то, что в международных документах осуждается национализм не вообще, а только “агрессивный национализм”»⁷⁵.

Существует немало противников учета этнического фактора в федеративных отношениях, но наиболее полно все взгляды собраны в работах В.Р.Филиппова. К сожалению, он не избежал обычной при анализе этой темы эмоциональной окрашенности и даже его монография напоминает в большей степени полемическую публицистику, нежели научный труд. Он различает два направления по вопросу этнофедерализма: примордиалистский и конструктивистский. Остальные подходы, на его взгляд, эклектичны, а потому он их не рассматривает. «Исследователи, работающие в концептуальном поле примордиализма, – пишет В.Р.Филиппов, – онтологизируют этнос, понимая его как *объективный социальный феномен, общность людей, консолидированных по ряду признаков*; апологеты конструктивизма, напротив, полагают, что этнос представляет собой “воображаемое сообщество”, ситуативную совокупность индивидов, субъективно осознающих свою культурную близость. В первом случае нацию трактуют как высшую стадию развития этнической общности, во втором нация интерпретируется как гражданское, политическое сообщество»⁷⁶. В.Р.Филиппов полагает, что онтологический подход является концептуальной эволюцией ленинско-сталинской доктрины территориально-государственного самоопределения наций. На его взгляд, все это используется для мобилизации этносов политической элитой с тем, чтобы иметь дополнительные ресурсы через выгодную приватизацию, контроль над ресурсами и экономикой. Разрушение сочетания территориального и национального начал, считает он, «лишит республики возможности перераспределения бюджета страны в свою пользу за счет эксплуатации российских областей, а

⁷⁵ Там же. – С.191.

⁷⁶ Филиппов В.Р. Критика этнического федерализма. – М., 2003. – С.367.

этнократические элиты республик – осязательных материальных привилегий»⁷⁷. Такое утверждение не подтверждается ни цифрами, ни каким-либо экономическим анализом. Однако, если рассматривать Татарстан или Башкортостан, то эти республики как доноры, скорее, содержат области, а не эксплуатируют их. Причем Татарстан один из самых крупных и аккуратных налогоплательщиков в РФ.

Тезис этнической мобилизации элитами верен только отчасти. Народы существовали сотни лет, даже во времена, когда элита была полностью уничтожена, где-то физически, где-то через предоставление привилегий за переход в православие. Народы выжили даже при советском режиме, когда никого нельзя было мобилизовать из-за жесточайшей цензуры. Представлять проблемы российской государственности порожденными этнической мобилизацией во времена Б.Н.Ельцина значит упрощать саму проблему.

Свое *scredo* В.Р.Филиппов формулирует в следующем определении: «*Конструктивистский подход предполагает постепенную деполитизацию этничности*. Наличие в составе Российской Федерации этногосударственных субъектов признается при таком подходе серьезным конфликтогенным фактором, провоцирующим напряженность как в межсубъектных федеративных отношениях, так и в отношениях между этническими контрагентами на территории “национальных” республик и в стране в целом. Политическое самоопределение “этносов” в этом случае трактуется как форма этнической и языковой дискриминации представителей “нетитульных” этнокультурных групп. *Модернизация Российской Федерации представляется в этой парадигме эволюционным процессом унификации статусов, прав и обязанностей всех субъектов федеративного или земель (“губерний”) унитарного государства*. Конечной целью модернизации признается либо демократическая форма территориальной федерации со значительно укрупненными субъектами, либо демократическое унитарное государство»⁷⁸. Такая точка зрения по существу направлена на ликвидацию федерализма как российского явления. Кстати, она довольно близка к позиции В.В.Жириновского.

⁷⁷ Филиппов В.Р. Реформирование российской государственности: политизация этничности или деэтнизация политики? // Казанский федералист. – Казань, 2002. – №1, зима. – С.25.

⁷⁸ Филиппов В.Р. Критика этнического федерализма... – С.371–372.

Республики не боятся равноправия субъектов, их больше беспокоит ликвидация республик как единственного механизма развития культуры народов и отсутствие реальных прав у регионов. На Конституционном Совещании в 1993 г. десять республик выступили с официальным предложением уравнивать статусы республик и других субъектов*, что было поддержано со стороны областей, краев, но предложение не вошло в текст проекта Основного закона.

Более умеренную, можно сказать, компромиссную точку зрения высказал В.А.Тишков, который призвал считаться с тем фактом, что «сама форма национальной государственности обрела огромную политическую и эмоциональную легитимность» и в силу этого и негативные последствия социалистического федерализма «могут быть устранены не через демонтаж национальной государственности, а через расширение полномочий субъектов федерации и утверждение в них полного гражданского равноправия»⁷⁹. В другой работе он утверждает: «Поскольку *федерализм это средство против большинства*, то в терминах федеральной политики это требует организации договоренностей и партнерство как социально политическую подпорку нецентрализованного (не путать “децентрализованного!”) государства... Что такое этнический федерализм? – продолжает он. – Это далеко не вся федеральная система, действующая в многоэтничных обществах, а только те институты и договоренности, которые замещают чисто территориально обусловленные элементы федерализма с целью обеспечить и управлять многоэтничным разнообразием данной территории или государства в целом»⁸⁰. Невозможно обеспечить этнические права через защиту только гражданских прав. Территориальная система, на которой строится государство, не совпадает с этнокультурной, поэтому их трудно примирить через стратегию соблюдения личностных прав. Общегражданские индивидуальные права должны быть дополнены коллективными правами, что реализуется через федерализм. Жизнь

* Автор этих строк огласил позицию десяти республик на Конституционном Совещании.

⁷⁹ Тишков В.А. Межнациональные отношения в Российской Федерации. – М., 1993. – С.37.

⁸⁰ Тишков В. *Pro et Contra* этнического федерализма // Федерализм в России... – С.36.

показывает, что даже республика не всегда может обеспечить языковые и культурные потребности. Только подлинный федерализм способен их реализовать. Федерализм новейшего времени строится с расчетом защиты не только индивидуальных прав, но и этнических, лингвистических, конфессиональных групп.

Научное сообщество более спокойно, нежели политики, относится к этническому фактору, как утвердившемуся за столетия существования народов в рамках России, и воспринимает любой демонтаж национально-государственного устройства страны как фактор, ведущий к дестабилизации общей ситуации. Дальнейшее совершенствование российского федерализма надо искать на пути сочетания этнотерриториального принципа с административно-территориальным, не упраздняя республики, а «подтягивая» другие субъекты к республикам по объему полномочий.

Исследование России как транзитивной, переходной федерации приводит к оценке ее состояния в терминах «квази-», «формальной», «унитарной» федерации. В таких рассуждениях уже содержится противоречие, хотя они отражают действительность. Россия сложное образование и нет причин для упрощения в будущем ее государственной структуры. Скорее, наоборот, демократизация будет увеличивать разнообразие жизни.

Довольно содержательный анализ России как **многоуровневой федерации** представил немецкий ученый Александр Бланкенгель. Он, естественно, отталкивается от классических форм федерации, что характерно для большинства исследователей. Это вполне объяснимо и оправданно, но при таком подходе нередко теряется другая составляющая российской государственности – ее транзитивность, поиск собственной формулы федерализма.

А.Бланкенгель достаточно жестко оценивает существующее состояние федеративных отношений РФ, как не отвечающее критериям федерализма. Анализируя конституционные нормы с точки зрения распределения власти между субъектами федерации или же с точки зрения государственности субъектов, ст.72 и 73, которые ограничены федеральными законами, расписывающими поведение субъектов в деталях, состояние судебной власти в регионах, роль Конституционного суда, отмену прямых выборов президентов и губернаторов, он приходит к выводу, что «даже об ограниченной автономии субъектов Российской Федерации говорить не при-

ходится»⁸¹. Для него Россия представляет собой «унитарный федерализм без многообразия и децентрализации, которые свойственны западным федерациям»⁸². Тем не менее «выбор федеральной системы для России с ее этническим и культурным богатством – естественный выбор, – пишет он. – Сопутствующая федерализму децентрализованная структура государственного управления, учитывая размеры территории России, является наиболее подходящим типом управления»⁸³. Он положительно оценивает многоуровневость России, которая стимулирует, на его взгляд, федерализацию государственного устройства. «Конституцию РФ, – продолжает А.Бланкенагель, – нельзя с федералистской точки зрения назвать особенно удачной. Конституционная практика создает очень противоречивую ситуацию. Судебная практика Конституционного суда РФ способствует усилению центричности и загоняет тем самым федерализм в еще более узкие рамки. С другой стороны, конституционная практика способствует также и образованию многоуровневой асимметричной федерации. Эта многоуровневость и асимметричность являются “федеральным шансом” для Российской Федерации. Центральное место в этой многоуровневой модели занимает инструмент “договорного федерализма”: под договорным федерализмом понимаются как договоры между центром и отдельными субъектами, так и договорные союзы субъектов, создаваемые с целью облегчения достижения тех или иных целей. Если этот “договорной федерализм” действительно федеральный шанс для России, то напрашивается касающийся понимания российского федерализма вывод о том, что договорной федерализм является только переходным этапом на пути к новой конституции, он инструмент, с помощью которого конституция может быть приведена в оптимальное соответствие с социальными условиями и другими особенностями России (конечно, при условии, что конституционный текст и, самое главное, федеральный центр, усиленно занимающийся в последние время усилением политической власти, это допустит)»⁸⁴.

⁸¹ Бланкенагель А. Россия – многоуровневая федерация // Федерализм в России... – С.50.

⁸² Там же. – С.52–53.

⁸³ Там же. – С.49.

⁸⁴ Там же. – С.55.

Договоры субъектов с центром, объединение различных регионов в группы, преследующие общие интересы, составляют самостоятельные уровни федерализма, которые способствуют децентрализации власти. «Подобный эффект имеет также и инициированное В.Путиным образование так называемых семи “суперрегионов”, задуманное им, кстати, для усиления центра. Но с точки зрения любых социологических теорий и просто жизненного опыта было бы абсурдно, если бы эти образования не развивали собственные интересы, которые бы они в дальнейшем преследовали, даже если единственным интересом будет интерес сохранения права на собственное существование. Примечательно также, что эти суперрегионы территориально совпадают с военными округами Российской Федерации и являются тем самым не искусственным образованием, а территориальными объединениями, имеющими собственные интересы. В любом случае, как добровольное объединение субъектов в союзы, так и создание федеральных округов приведет к образованию третьего уровня российского федерализма»⁸⁵. На основе анализа Конституции, решений Конституционного суда, принятых законов федеральным законодателем А.Бланкенагель делает вывод, что Россия имеет потенциал стать федеративным государством.

Анализ федеративных отношений в России как многоуровневых, представленный А.Бланкенагелем, в большей степени является правовым или же политико-правовым. Следующая форма, на которой имеет смысл остановиться, – это «евразийский федерализм», который был выдвинут А.Дугиным и подхвачен его сторонниками. В данном случае мы имеем сугубо политический взгляд, опирающийся на философскую базу теории евразийства в интерпретации А.Дугина, что, следует заметить, сильно отличается от концепции классических евразийцев.

А.Дугин строит свою доктрину исходя из двух базовых представлений: (1) противостояния суши (Степи) и моря, в геополитической терминологии – евразийства и атлантизма; (2) противопоставления субъекта «евразийского федерализма» как самобытного органического общинного образования на базе этнической культуры территориальным единицам США, не имеющим никаких исторических, географических, этнических, расовых, религиозных,

⁸⁵ Там же. – С.54.

языковых корней. Непримируемость евразийства и атлантизма у А.Дугина задается как аксиома, причем на все времена. Наличие иных цивилизаций в мире не обсуждается. На мировом поле остаются два игрока – суша и море (Россия и США), вокруг которых выстраиваются союзники. При этом не совсем понятно, где оказываются Китай, Индия, Иран, Пакистан, Япония, Корея и другие страны, играющие все более заметную роль не только в экономике, но и мировой политике. Причем геополитическая субъектность Евразии не зависит от идеологии самого государства, она детерминируется территорией как таковой.

Конструкция субъекта в евразийской федерации, на первый взгляд, предстает достаточно привлекательной. Она исходит из органической, исторически сложившейся общности, объединенной по национальному, культурному, конфессиональному и другим признакам. «Субъект “евразийского федерализма”, – утверждает автор, – исторически обусловлен, а не произволен, холистичен, а не дробно индивидуалистичен, связан с общиной, а не с условно выделенным территориальным сектором, основан на непрерывных традициях, а не составлен искусственно. Это федерализм народов и общин»⁸⁶. При такой трактовке природы субъектов федерации, естественно, для федеральной власти остаются стратегические вопросы: «Федеральное законодательство должно регулировать лишь те аспекты, которые напрямую сопряжены с геополитическими и стратегическими аспектами, в остальном система самоуправления может очень широко варьироваться от региона к региону»⁸⁷. Иначе говоря, центр ничего не навязывает регионам и народам. Русские, татары, якуты, чуваша самостоятельно выбирают социально-политическую систему, но они не могут претендовать на какую-либо государственность, они полностью подчинены геополитическим интересам федерации в целом. Смысл федерализации, по А.Дугину, максимальное разгосударствление субъекта федерации. «Так как сама логика федерализма предполагает освобождение субъектов федерации от бремени государственности, то в данном случае региональный субъект отказывается от любого намека на геополитическую субъектность (т.е. суверенитет), целиком и пол-

⁸⁶ Дугин А. «Евразийский федерализм» в современной России // Главная тема. – М., 2004, ноябрь. – С.96.

⁸⁷ Там же. – С.97.

ностью делегируя ее федеральному центру»⁸⁸. В этом плане швейцарская модель для А.Дугина неприемлема как из-за суверенности кантонов, так и слабости геополитической позиции страны в целом. «Швейцария минимизирует геополитический суверенитет ради сохранения разгосударственной логики федеративных кантонов», – пишет А.Дугин⁸⁹. Однако это утверждение вызывает сомнения, ведь в кантонах есть самостоятельная законодательная, исполнительная, судебная власть, система образования, здравоохранения, полиция и даже внешняя политика в рамках своих полномочий, иначе говоря, в них присутствует большинство признаков государственности. Федерация в Швейцарии занимается организацией системы обороны (следует заметить, что в стране милицейская система, в которой участвуют все взрослые жители), ведает общей финансовой системой, внешней политикой, некоторыми общегосударственными программами, причем совместно с кантонами. Однозначная ссылка на кантоны Швейцарии как полностью разгосударственные сообщества не соответствует действительности.

Вызывает несогласие однозначное противопоставление атлантизма и евразийства как изначально враждебных сил и Евразии как самодостаточного континента. Многие регионы России нуждаются в открытости, безотносительно к геостратегическим интересам. Кроме того, республики без элементов государственности станут просто культурно-национальной автономией, что по своей природе представляет совершенно иное явление и должно обсуждаться в другой парадигме, не в контексте отношений федеральный центр – субъекты, а как взаимодействие унитарного государства с культурно-национальными автономиями народов.

В любой федерации межбюджетные отношения (между центром и субъектами) играют ключевую роль. Они тесно связаны с разграничением полномочий, структурой исполнительной власти, национальной и региональной экономической политикой. В РФ этот комплекс проблем получил название **«бюджетного федерализма»**.

Межбюджетные отношения – это взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами мест-

⁸⁸ Там же. – С.93.

⁸⁹ Там же. – С.90.

ного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления финансирования полномочий. Выполнение экономической, социальной и политической функций государства связано с его финансами, сферой, где ведущим звеном оказывается бюджет, с помощью которого правительство страны имеет возможность сосредоточивать материальные ресурсы на решающих участках социального и экономического развития, перераспределять национальный доход между отраслями, территориями, сферами общественной деятельности. Вместе с тем, отражая экономические процессы, протекающие в структурных звеньях экономики, бюджет дает четкую картину того, как поступают в распоряжение государства финансовые ресурсы от разных субъектов хозяйствования, показывает, соответствует ли размер централизуемых ресурсов государства объему его потребностей.

«Бюджетный федерализм» имеет различия в разных странах. Одни считают уместным конкуренцию между субъектами для стимулирования экономики, а потому оставляют значительные возможности для налогообложения регионам, другие, напротив, считают это вредным, а потому сосредоточивают налоговую политику в центре. Одни государства (например, Германия) придерживаются принципа выравнивания уровня развития регионов, а в США выступают против него. Как пишет Джордж Андерсон, «не существует единого ответа на вопрос о том, как в федерации должны быть распределены полномочия в налоговой сфере»⁹⁰. Структура бюджетных доходов и расходов непостоянна, она зависит от конкретных экономических условий развития данной страны.

Государственные расходы включают финансирование затрат на государственное управление, международную, правоохранительную деятельность, обеспечение безопасности, федеральную судебную систему, промышленность, сельское хозяйство, охрану окружающей среды, транспорт, образование, культуру, средства массовой информации, здравоохранение, социальную политику, обслуживание государственного долга, пополнение государственных запасов и резервов, расходы целевых бюджетных фондов и др. Государственные ссуды включают ссуды бюджетам нижестоящего уровня предприятиям, инвестиционные кредиты, иностранные кредиты,

⁹⁰ Андерсон Дж. Федерализм: введение. – М., 2009. – С.45.

представляемые предприятиям под гарантию федерального правительства. Экономическая сущность бюджетных расходов по их общественному назначению отражает состав выполняемых государством функций – экономическую, социальную, оборонную и др.

При правильном подходе бюджет объективно может быть не просто средством государственного экономического регулирования, он может реально влиять на рост экономики и социальной сферы, ускорение темпов научно-технического прогресса, обновление и совершенствование материально-технической базы производства. Используя средства на финансирование наиболее прогрессивных, приоритетных отраслей народного хозяйства, государство решает важнейшие задачи, связанные с совершенствованием структуры экономики, воспроизводством рабочей силы, развитием науки, поддержкой социально не защищенных слоев населения и т.д. Через бюджет перераспределяются доходы между административными территориями.

В мировой практике считается, что финансировать расходы должны те территориальные единицы, население которых пользуется услугами, предоставляемыми этими единицами: федеральный бюджет финансирует объекты национального значения, региональные бюджеты – специализированные объекты, местные бюджеты – «рядовые объекты». Расходы целесообразно передавать на самый низкий уровень бюджетной системы, который может обеспечить их финансирование. Критерии, по которым происходит разграничение налоговых полномочий, в разных странах достаточно противоречивы. При наличии наиболее общих принципов, в соответствии с которыми складываются отдельные формы межбюджетного федерализма, они существенно различаются в деталях. На эти различия оказывают влияние специфика социально-экономических условий той или иной страны, генезис формирования основ федеративного государства, менталитет гражданского населения и руководящей элиты. Поэтому различаются общие доли распределяемых налоговых средств между бюджетами разного уровня, структура налогов, остающихся в распоряжении отдельных территориальных бюджетов, размеры и целевая направленность трансфертов и т.д. Как правило, в крупных государствах имеет место относительно меньшая централизация доходов по сравнению со средними и малыми государствами, а в федерациях – относи-

тельно меньшая централизация доходов по сравнению с унитарными государствами.

В.В.Хоменко выделяет пять моделей «бюджетного федерализма»: советскую, китайскую, американскую, канадскую, германскую⁹¹. *Советская модель* предполагала высочайший уровень централизации решений по формированию доходов и расходов регионов, большой объем централизованных перераспределений бюджетных средств. Здесь были снижены стимулы регионов к увеличению доходов и рационализации расходов, постоянно нарастала нагрузка на бюджет самого высокого уровня. *Китайская модель* сочетает вариант советской модели с элементами «одноканальной» системы. Налоги собираются в основном «по договоренности», практикуются индивидуальные нормативы. В то же время центр практически не вмешивается в организацию социально-экономического развития регионов, справляющихся с заданием. Такая модель создает определенные стимулы для развитых или получивших привилегии регионов. Однако она не обеспечивает в достаточной степени защиты от развития коррупции, сращивания госаппарата с бизнесом и т.д. *Американская модель* предполагает вариант классического бюджетного федерализма. Здесь федерация, штаты и муниципалитеты имеют собственные «непересекающиеся» налоги и даже автономные налоговые службы. Финансовая помощь распределяется в основном в виде целевых субвенций по заранее определенным формулам. Цели определяются, исходя из общенациональных приоритетов. Объем перераспределения финансовых ресурсов относительно невелик, межрегиональные контрасты довольно значительны. *Канадская модель* представляет «социально ориентированный» вариант американской модели. Здесь налоги частично «непересекающиеся», но есть и общие. При разделении налоговых поступлений широко применяется метод «дистраивания» ставок: провинции и муниципалитеты имеют право добавлять свои ставки к базовой федеральной ставке. Этот вариант близок к оптимальному сочетанию экономической эффективности и социальной справедливости. *Германская модель* базируется на «общих» налогах, поступления от

⁹¹ См. Хоменко В.В. Организация межбюджетных отношений в федеративных государствах // Федерализм в России и в мире. – Казань, 2004. – С.70–71.

которых распределяются между всеми ее уровнями. При этом осуществляется их частичное перераспределение для того, чтобы сократить разрыв между «богатыми» и «бедными» землями. Прямая финансовая помощь из вышестоящих бюджетов относительно невелика, но зато есть многочисленные и весьма крупные федеральные и совместные программы регионального развития. Расходные полномочия распределены в соответствии с принципами «классического» бюджетного федерализма. При этом обеспечивается социальная справедливость, но за счет некоторого снижения экономической эффективности.

Система межбюджетных отношений России характеризуется высоким уровнем централизации финансовых бюджетных потоков. Доля доходов центрального бюджета РФ в совокупных доходных поступлениях составляет свыше 80%. Для сравнения: в Канаде и Швейцарии она составляет 45%, в США – 54%⁹². В РФ, кроме традиционных целей межбюджетного федерализма, таких как решение задач общегосударственного характера в производственной сфере и транспортной инфраструктуре, обеспечения обороноспособности страны, поддержки сферы образования и здравоохранения, выравнивания уровня территориального развития, присутствуют также специфические задачи социально-культурного развития народов, чего нет в германской или американской моделях межбюджетного устройства, создание дополнительных центростремительных стимулов в экономике с учетом обширного российского пространства.

В 1998 г. Правительство РФ одобрило первую среднесрочную «Концепцию реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах». В целом поставленные в ней задачи были решены, основная из них – формирование новой системы финансовой поддержки субъектов федерации. За 1999–2001 гг. был реформирован Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), внедрена принципиально новая, более прозрачная и объективная методика распределения трансфертов, направленная на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов при одновременном создании стимулов для проведения на местах рациональной и ответственной бюджетной политики.

⁹² См.: Андерсон Дж. Федерализм: введение... – С.48.

В 2001 г. был создан Фонд компенсаций, который, в отличие от ФФПР, выравнивающего общую бюджетную обеспеченность, предназначен для финансирования «федеральных мандатов» (заработная плата, социальные пособия и льготы, различные нормативы), обязательств, возложенных на бюджеты регионов федеральными законами. Кроме того, в составе федерального бюджета были созданы Фонд регионального развития (поддержка инвестиций в общественную инфраструктуру) и Фонд развития региональных финансов (поддержка на конкурсной основе бюджетных реформ).

Однако обозначенные выше крупные этапы в развитии внутрироссийских межбюджетных отношений не решают всех имеющихся проблем. Предоставление регионам финансовой поддержки ориентировано на показатель среднероссийской бюджетной обеспеченности, а не на реальные потребности регионов и населения. Отсутствие минимальных социальных стандартов не дает возможности осуществить точную оценку адекватности предусмотренных на эти цели расходов. К тому же практически не учитывается «потенциал саморазвития региона». Таким образом, несмотря на тенденцию к формализации распределения финансовой помощи, значительная ее часть по-прежнему распределяется без четких критериев и процедур, а это обуславливает насущную необходимость дальнейшего развития и законодательного закрепления как методологии бюджетного выравнивания, так и развития межбюджетных отношений. «События последних лет убеждают, – пишет В.Лексин, – что смысл и характер федеративного устройства страны все более подчиняются именно алгоритмам развития бюджетных отношений, а не наоборот. Если западная наука и практика выработали модели, например, «кооперативного», «субсидиарного» и «координационного» федерализма, основанные на децентрализованном сотрудничестве регионов, то постсоветская Россия, похоже, обогатила мир новой моделью – «преимущественно бюджетным федерализмом», в рамках которого главную роль играют правила централизованного перераспределения бюджетных потоков»⁹³. Автор вводит понятие «реальный федерализм», отражающий фактически сложившиеся отношения между территориаль-

⁹³ Лексин В. Межбюджетные отношения в контексте новых реалий российского федерализма // Казанский федералист. – Казань, 2006. – №3 (19), лето. – С.14.

ными уровнями государственной власти (федерация, субъекты федерации, иногда – муниципальные образования) в конкретной стране в конкретный период времени. С этих позиций Российская Федерация образца 1993 г. и образца 2000 г. – это разные федерации. С точки зрения «бюджетного федерализма» это на самом деле выглядит именно так, но типология самого государственного строя от этого не меняется.

В последние годы постоянно поднимается вопрос о выравнивании уровней развития субъектов РФ. Действительно, различия значительные и это воспринимается населением как несправедливость. Наличие сырьевых запасов дает значительные преимущества субъектам. Регулировать разрыв между регионами путем перераспределения доходов только отчасти решает проблему, так как повышение налога на добычу полезных ископаемых имеет свои пределы. Чрезмерный их рост может остановить саму добычу или же создать крайне сложную ситуацию при падении цены на мировом рынке. Не случайно развитые страны, такие как Канада, вводят налоговый режим, стимулирующий добычу сырья субъектами, хотя при этом сохраняются социально-экономические различия между провинциями.

Принцип выравнивания уровней развития регионов сталкивается с дилеммой – понижать ли «богатые» субъекты до «бедных» или же всех сделать богатыми. Казалось бы, второй случай предпочтительнее, но на практике это реализовать трудно в силу огромных различий в потенциальных возможностях субъектов-доноров и относительно небольших субъектов-реципиентов. Даже некоторые «сырьевые» регионы не могут успешно развиваться из-за отсутствия необходимой инфраструктуры, специалистов, системы образования, организационной культуры. И, наоборот, есть несырьевые регионы, которые умеют использовать собственный потенциал, образовательный уровень, географическое местоположение и т.д. для динамичного развития. К тому же излишняя помощь «бедным» порождает иждивенчество, что со временем приводит только к еще большей депрессии. С получением субъектами равных прав «возник целый ряд проблем, связанных с появлением так называемого «регионального иждивенчества», – пишет А.Климов. – Регионы-локомотивы оказались вынуждены значительную часть своих средств передавать регионам-реципиентам, а в этих последних с усилением федеральной помощи

стали падать экономические показатели»⁹⁴. Не случайно США в принципе против выравнивания уровня развития штатов, ибо различия в уровне развития субъектов создает между ними конкуренцию, что становится серьезным двигателем экономики страны в целом.

Попытки со стороны Правительства РФ уравнивать все субъекты пока что привели только к уменьшению доноров, что в целом ослабляет экономику и делает ее более чувствительной к кризисным явлениям и колебаниям цены на сырье на мировом рынке. В результате централизации государственных финансов доля федерального бюджета в консолидированном бюджете России из года в год увеличивается. Несмотря на это, превышение бюджетной обеспеченности 10 самых «богатых» над бюджетной обеспеченностью 10 самых «бедных» регионов на сегодня остается значительным – около 20 раз⁹⁵. Во многом это результат неверной оценки природы российского федерализма. Государство рассматривается законодателями как однородная субстанция, к которой применяются единые модели развития, законы, нормы и правила. Этим как бы соблюдается единство пространства страны и равенство составляющих его субъектов РФ. Но дело в том, что пространство страны состоит из разнокачественных частей, которые по-разному реагируют на используемые регуляторы, приводя одни регионы к стабильному росту, а другие – к столь же стабильной депрессии⁹⁶.

Огромные затраты на «политику выравнивания» не решают проблемы, но это не означает, что не следует придерживаться политики выравнивания, нужны иные механизмы, которые не лишали бы работоспособные регионы стимулов к развитию, что, к сожалению, становится нормой. Многие специалисты полагают, что ослабление региональной дифференциации возможно только на основе экономического роста и развития всех регионов с опорой на собственные силы.

⁹⁴ Климов А. Субъекты «Haute couture». Объединение регионов и проблемы российского федерализма // Стратегия России. – 2005. – №7, июль. – С.43.

⁹⁵ См.: Вардомский Л. Политика центра – инструменты и результаты // Казанский федералист. – Казань, 2006. – №3 (19), лето. – С.92.

⁹⁶ См.: там же. – С.91.

С учетом результатов последних лет в развитии бюджетного федерализма все настойчивее поднимается вопрос о передаче большего объема полномочий субъектам для эффективного использования их внутреннего потенциала. Старый лозунг «Сильные регионы – сильная Россия» вновь обсуждается политиками и специалистами.

§ 5. Территория федеративного государства и право народов на самоопределение: диалектика конкурирующих принципов

Для любого государства территория является исключительно важной категорией. В федерации не только страна в целом, но и ее субъекты имеют свою территорию, закрепленную конституцией страны.

Конституции федераций допускают изменение границ между субъектами с их согласия, а в исключительных случаях федеральным законодателем. В ст.53 Швейцарской Конституции записано: «1. Конфедерация осуществляет защиту состава и территории кантона. 2. Изменение состава кантона требует одобрения затрагиваемого населения, затрагиваемого кантона, а также народа и кантонов. 3. Территориальные изменения между кантонами требуют одобрения затрагиваемого населения и затрагиваемых кантонов, а также разрешения Федерального собрания в форме федерального постановления. 4. Кантоны могут проводить урегулирование границ между собой путем заключения договора». В Основном законе Республики Венесуэлы от 11 апреля 1953 г. содержится следующая статья: «Границы штатов, федерального округа и федеральных территорий могут быть изменены специальными законами, когда этого требуют внешние национальные интересы высшего порядка (ч.1 ст.5)». Статья 29 Конституции Германии является примером конституционного урегулирования этой проблемы. Согласно этой статье, Федеративная Республика Германия уполномочена принять федеральный закон о новых границах земель, в полной мере учитывая исторические и культурные предпосылки, а также экономические интересы и общественный порядок. Хотя конституция также предусматривает плебисцит (референдум) как процедурный этап в процессе реорганизации, конечное решение остается за

федеральным законодательным органом, что свидетельствует об ограничении в определенной степени демократического участия народа. Такое невозможно в Швейцарии, где решение народа является окончательным. Каждая страна имеет свои подходы к этой проблеме, тем не менее должна существовать процедура урегулирования территориальных вопросов.

Территориальные гарантии, предоставляемые субъектам, входят в число наиболее важных элементов любого федеративного государства. Это необходимо для сохранения стабильности. Никакая федерация не может сохранить внутренний мир, если ее субъекты не отказались от применения силы в процессе территориального урегулирования.

Самостоятельными территориями могут считаться так называемые федеральные округа, где размещаются столицы государств. Это – федеральный округ Буэнос-Айрес в Аргентине, столичный округ Исламабад в Пакистане, федеральный округ Бразилиа в Бразилии, федеральный округ Колумбия в США, Национальная столичная территория в Австралии, федеральный округ Каракас в Венесуэле и т.д. Столица федерации не всегда выделяется в отдельный федеральный округ. Например, в Российской Федерации город Москва является субъектом РФ (город федерального значения), хотя одновременно выступает в качестве столицы Российской Федерации.

Перед любой федерацией стоит проблема отделения ее субъектов. В 1847 г. католические кантоны Швейцарии хотели отделиться, что привело к войне «*guerre du Sonderbund*». Отделение южных штатов в 1860 г. вызвало гражданскую войну в Америке. Это же было причиной гражданской войны в бывшей Югославии.

Несмотря на постоянное усиление роли международного права и повышение авторитета различных международных организаций, возникновение новых государств, сопровождаемое конфликтами, стало явлением довольно обычным. Ханс Ульрих Зайдт пишет: «Подчас кажется, будто идет бурный рост метастаз в неизлечимо больной и безнадежно устаревшей системе международных отношений, организующей миропорядок для почти двухсот суверенных государств. Те из столкнувшихся с кризисом или конфликтом, кто обращается за помощью к международному сообществу, все еще просят защитить государства и коалиции. Однако после окончания холодной войны этот миропорядок рушится на глазах. События в Конго или в Колумбии, Афганистане или на Балканах подводят к

выводу: эпоха глобализации оказалась временем государственного распада, периодом дробления»⁹⁷.

Ученые и политики спорят о том, имеют ли субъекты федерации право на отделение, ведь процедура отделения затрагивает интересы не только конкретного члена федерации, но и всего федеративного государства. С другой стороны, федеративное государство может быть основано по воле государств-членов, которые таким образом реализовали свой изначальный суверенитет, поэтому в конституции многих федераций включается пункт в пользу права на отделение.

Боснийский конфликт, война в Косово и признание рядом стран его как независимого государства, а также ситуация с Южной Осетией и Абхазией вновь обострили коллизию между принципом территориальной целостности и правом наций на самоопределение. Международное право защищает как государства, так и отдельные народы. В первом случае это называется принципом целостности государства, в другом – правом на самоопределение вплоть до отделения. Оба принципа содержатся в международном праве как «жесткие» нормы, т.е. обязательные для всех стран, подписавших соответствующие документы. Они оказались конкурирующими принципами, поэтому государства-члены ООН ссылаются преимущественно на территориальную целостность как основополагающий принцип. Народы же, отстаивающие свои интересы, ссылаются на признание равноправия народов и право на самоопределение. Мир состоит как из государств, так и народов, стремящихся повысить степень свободы. Многие конфликты в мире возникают из-за неурегулированности процедуры самоопределения.

Одностороннее отделение субъекта, мотивируемое правом народа на самоопределение, всегда должно учитывать и интересы народов, остающихся в федерации, тем более, что при этом возникает проблема прав меньшинств в отделившемся государстве. Оперировать правом конкретного народа на самоопределение можно только в том случае, если существует консенсус между всеми заинтересованными сторонами и народами.

Сложность проблемы заключается в несовпадении территории проживания того или иного народа и административных границ, по

⁹⁷ Ханс Ульрих Зайдт. Распад государства: анализ ситуации и определение нового курса // Вестник аналитики. – 2003. – №4 (14). – С.4.

которым, как правило, и происходит раздел. Джон Стюарт Милль писал, что «необходимым условием для свободных учреждений должно быть совпадение государственных границ, насколько это возможно, с границами национальности»⁹⁸. Подобные идеальные случаи крайне редки. Как правило, требующий отделения народ на своей административной территории содержит иные этнические группы, которые могут быть связаны культурными узами с доминирующей нацией самого государства. Яркие примеры из недавнего прошлого – это ситуация с Югославией и СССР, после распада которых многие сербы в первом случае и русские – во втором оказались на территории вновь образовавшихся независимых государств. Поэтому вопрос самоопределения народа тесно связан с принципом целостности государства. Эта коллизия породила мощные социальные движущие силы, разрушившие в начале XX в. многие государства. Начавшись с перекройки границ странами-победительницами еще в Первой мировой войне, принцип самоопределения был увязан с антиколониальной борьбой, а затем стал неотъемлемой частью международного права. История не знает более мощных орудий разрушения государственности, а потому право на самоопределение требует особенно взвешенной интерпретации. Именно поэтому самоопределение увязывается с сохранением мира как безусловным приоритетом при решении вопроса создания новых государств.

Несмотря на произошедшие исторические перемены со времен Первой мировой войны, право на самоопределение народов до сих пор воспринимается как фундаментальный принцип международных отношений. «Ни одна современная норма международного права не отстаивалась столь энергично или не была подхвачена столь широко, по крайней мере, теоретически, как право всех народов на самоопределение, – пишет известный американский специалист по международному праву Херст Ханнум. – Тем не менее, смысл этого права остается таким же неясным и неконкретным, как и тогда, когда это право было провозглашено Президентом Вудро Вильсоном и другими политиками в Версале»⁹⁹. При более пристальном анализе

⁹⁸ Дж. Ст. Милль. Размышления о представительном правлении. – СПб., 1863. – С.224.

⁹⁹ Херст Ханнум. Переосмысление самоопределения // Панорама-форум. – Казань, 1995. – №3. – С.47.

обнаруживаются неопределенности, появляющиеся в результате различного использования терминов «народ», «территория» и «страна».

Понятия народа и нации не совпадают. Внутри государственных* существуют народы, которые имеют собственную культуру. Сколько бы ни твердили о советском народе, он распался на ряд самостоятельных наций. И пример Югославии показывает, что не все так просто с соотношением государства и народов, в нем проживающих.

Не вызывает сомнений тот факт, что тибетцы, курды, татары, навахо, баски и другие достаточно организованные этносы составляют сообщество, подпадающее под критерии «народа». Однако трудно выделить какие-либо общие характеристики – кроме гражданства – для швейцарцев, индийцев, нигерийцев, гватемальцев и американцев, которые также считаются мировым сообществом «народами». Схожие проблемы возникают при определении народа Боснии-Герцеговины (внутренне конфликтной) или часто употребляемого в официальных документах «народа Татарстана», имея в виду единство всех этноконфессиональных групп на базе общих интересов и ценностей. Вместо определения народа по этническому принципу, Европейское Сообщество предпочло различать народы по территориальной принадлежности. С политико-правовой точки зрения, любой народ может осуществлять свое право на самоопределение.

После принятия Устава ООН и ряда деклараций, касающихся права на самоопределение и территориальной целостности, ситуация далеко не продвинулась. Значительный шаг был сделан в «Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН» («Декларация о дружественных связях»), где записано: «В силу принципа равноправия и самоопределения народов, закрепленного в Уставе, все народы имеют право свободно определять без вмешательства извне свой политический статус и осуществлять свое экономическое, социальное и

* Следует заметить, что в Организацию Объединенных Наций входят именно государства, которые отождествляются по европейской традиции с нациями.

культурное развитие, и каждое государство обязано уважать это право в соответствии с положениями Устава.

Каждое государство обязано содействовать с помощью совместных или самостоятельных действий осуществлению принципа равноправия и самоопределения народов в соответствии с положениями Устава и оказывать помощь Организации Объединенных Наций в выполнении обязанностей, возложенных на нее Уставом в отношении осуществления данного принципа¹⁰⁰. Декларация не дает определения понятию «народы», а выдвинутые в ней цели не предполагают, что самоопределение должно обеспечить каждый народ собственным государством.

В общественном мнении, а также среди юристов, политиков принцип равноправия и самоопределения народов трактуется как отделение от государства, разрушение его целостности, стремление к полной независимости. В соответствии с «Декларацией о дружественных отношениях» могут быть различные формы самоопределения: союз в виде конфедерации или федерации, ассоциированный статус, автономия или же полное растворение в структуре государства. В документе записано: «Создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним, или установление любого другого политического статуса, свободно определенного народом, являются способами осуществления этим народом права на самоопределение»¹⁰¹. Самоопределение и полная независимость не являются тождественными понятиями. Отделение от государства – всего лишь одна из форм самоопределения, причем наиболее радикальная. Далеко не все народы стремятся к полной независимости, нередко предпочитая отделению широкую автономию в рамках единого государства.

Следует обратить особое внимание на то место в «Декларации о дружественных связях», где утверждаются территориальная целост-

¹⁰⁰ См.: Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (1970) // Права и свободы народов в современных источниках международного права (сборник документов). – Казань, 1995. – С.115.

¹⁰¹ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений... – С.117.

ность и политическое единство в качестве принципа, превосходящего право народа на самоопределение: «Ничто в предшествующих абзацах не должно истолковываться как разрешение или поощрение “каких-либо действий”, которые ограничивали бы этот принцип»¹⁰². Однако это ограничение относится лишь к государствам, которые ведут себя «в соответствии с принципом равноправия и самоопределения народов, как описано выше и, таким образом, имеет правительство, представляющее весь народ, принадлежащий к данной территории, без различия расы, вероисповедания или цвета кожи». Требование представительности предполагает внутреннюю демократию. Однако демократические процедуры по принципу «один человек – один голос» могут привести к дискриминации меньшинства. Механическое большинство через голосование в парламенте может лишить любой этнос возможности для развития своей культуры. Яркий тому пример принятие Государственной думой РФ федерального закона, запрещающего перевод татарского алфавита на латинскую графику, несмотря на то, что Конституцией РФ этот вопрос отнесен к исключительным полномочиям Республики Татарстан. Конституционный суд встал на сторону федерального законодателя, мотивировав свой вердикт как принятый не на правовой основе, а как политико-правовое решение. Политическая целесообразность и возможность принятия законов благодаря «механическому большинству» оказались гораздо выше, нежели собственная Конституция и международное право.

Значительным шагом стало принятие в 1966 г. Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, а также Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах. Первые статьи обоих пактов идентичны и гласят:

«1. Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права, они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие.

2. Все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами без

¹⁰² Там же.

ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного экономического сотрудничества, основанного на принципе взаимной выгоды, и из международного права. Ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования»¹⁰³. В современной литературе формулировка первого абзаца данного документа трактуется как свидетельство всеобщности права на самоопределение, хотя в ней нет ясности с объемом этого права. Ссылка на «все» народы и тот факт, что эта статья встречается в договорах по правам человека, имеющих универсальный характер, свидетельствуют об объеме применения права на самоопределение, выходящем за рамки деколонизации.

Ряд стран, в частности Индия, «право на самоопределение» отнесли только к народам, находящимся под иностранным господством. Однако европейские государства отметили, что оно распространяется на все народы и любая попытка ограничить сферу этого права может серьезно ослабить его универсальность.

На Совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе, где участвовали также США и Канада (1975 г.), среди «принципов, регулирующих отношения между государствами-участниками», договоренность по которым была достигнута в 1975 г., был сформулирован принцип уважения «равноправия и самоопределения народов». Он гласит: «Исходя из принципа равноправия и права народов на самоопределение, все народы всегда имеют право в условиях полной свободы определять, когда и как они желают, свой внутренний и внешний политический статус без вмешательства извне и осуществлять по своему усмотрению свое политическое, экономическое, социальное и культурное развитие»¹⁰⁴. В данном документе формулировка, провозглашающая, что «все» народы

¹⁰³ Международный Пакт о гражданских и политических правах // СССР и международное сотрудничество. – М., 1990. – С.292.

¹⁰⁴ В русском издании Заключительного акта дан следующий перевод выше-названного принципа: «Равноправие и право народов распоряжаться своей судьбой». В международном праве прежде всего в самом Уставе ООН, принципа в такой формулировке не существует. Произведена неправомерная замена формулы одного из базовых и императивных принципов современного международного права – «принципа равноправия и самоопределения народов». В пяти других подлинниках Акта (английском, испанском, итальянском, немецком и французском) такой подмены нет.

«всегда» имеют право определять свой внутренний и внешний политический статус, выходит за рамки более сжатого определения в пактах по правам человека. Однако и здесь следует иметь в виду ограничение самоопределения принципом нерушимости границ и территориальной целостности государств. Ни в Хельсинки, ни на последующих совещаниях СБСЕ не утверждалось, что право на самоопределение может оправдать отделение от государства угнетенных меньшинств. Точная интерпретация права на самоопределение вновь оказалась зависящей от определения понятия «народа» или «само». «Определение сущности “само” обычно включает в себя субъективный и объективный компоненты, – утверждает Херст Ханнум. – Членам какой-либо группы необходимо как минимум осознавать себя группой как таковой. Для группы также необходимо наличие объективных особенностей, позволяющих выделять данных людей как группу. Ими могут быть этническая принадлежность, язык, история, религия и др. Конечно, каждый человек принадлежит к нескольким группам одновременно. Проблема состоит в том, чтобы выяснить, какие именно группы соответствуют целям права на самоопределение»¹⁰⁵. При определении понятия «народ» в литературе предлагается понимать его как сообщество индивидуумов, связанных между собой определенными взаимоотношениями, традициями, общим культурным сознанием и исторически привязанных к какой-либо территории.

Определение народа по территориальному принципу очень привлекательно из-за своей простоты, однако порой оно оказывается неприменимо для новых национальных меньшинств, оказавшихся во вновь образованных государствах, например, для сербов в Боснии и Герцеговине. Поэтому, считает Гидон Готтлиб, «принцип самоопределения необходимо дополнить новой схемой с меньшим упором на территориальное перераспределение и с большим – на региональное урегулирование. Подобный подход (его можно охарактеризовать формулой “государства плюс нации”) требует целевого создания специальных территорий и зон, пересекающих государственные границы; учреждения особых механизмов управления и защитных режимов в местах культурных и исторических святынь тех или иных этнических групп, признания статуса и прав национальных

¹⁰⁵ Херст Ханнум. Переосмысление самоопределения // Панорама-форум. – Казань, 1996. – №1 (4). – С.58–59.

сообществ, не имеющих собственной государственности; помощи народам в установлении экстерриториальных связей и союзов. Такой подход также акцентирует важность различия между национальностью и гражданством при решении задач обеспечения национальных прав и сохранения национальной самобытности. Формула «государства плюс нации» сама по себе не запрещает поиск территориальных компромиссов, а наоборот, расширяет спектр возможных решений в случаях, когда одни лишь территориальные изменения оказываются недостаточными или полностью невозможными»¹⁰⁶. Нынешняя международная система отдает приоритет государствам. В то же время народы, не организованные территориально в независимые государства, являются существенным политическим фактором. Народы, не имеющие государственности, как правило, не имеют и достойного международного авторитета, что постоянно толкает их на борьбу за признание своего статуса. «Если договориться, что международное признание статуса нации не должно влечь за собой автоматическое санкционирование ее территориальных претензий, – считает Гидон Готтлиб, – то получение самого признания станет гораздо более легким делом... Более низкое правовое положение сообществ, не обладающих территориальным суверенитетом, можно до известной степени смягчить, предоставляя им привилегии, аналогичные тем, которые отдельные районы Европы получили в рамках Европейского Союза в соответствии с Маастрихтским договором. В международной практике не существует никаких запретов, препятствующих предоставлению делегатам нетерриториальных сообществ постоянного представительства в региональных организациях типа Совета Европы или СБСЕ»¹⁰⁷.

Один из самых сложных вопросов в международной практике – сецессия, которая не только конфликтогенна сама по себе, но и может обострить все отношения внутри и вне государства до кровавого конфликта, задеть региональные интересы, а порой втянуть многие государства в процесс урегулирования этноконфессиональных и иных проблем. Там, где встает вопрос о независимости, требование одной группы о самоопределении неизбежно предполагает отказ другой группе в территориальной целостности.

¹⁰⁶ Готтлиб Г. Нации без государств // Панорама-форум. – Казань, 1996. – №2. – С.107.

¹⁰⁷ Там же. – С.114.

Причем и в том и другом случае можно говорить о «народе», в первом случае как части более крупного «народа», имеющего государственность. В настоящее время сецессия не имеет однозначной трактовки в международном праве, хотя она не запрещена.

Аргументы в пользу отделения могут быть связаны со стремлением избежать дискриминации, сохранить культуру, обеспечить самооборону и исправить прошлую несправедливость. Юридическим оправданием сецессии является угроза уничтожения этнической группы. Геноцид в международном праве признается незаконным.

Важный аргумент, ставший популярным с 1970-х гг., основан на приоритете прав человека и реализации интересов меньшинств. Всеобщая декларация прав человека включает «восстание против тирании и угнетения» в качестве «последнего средства». Однако сецессия может не быть самым подходящим средством. Свержение угнетающего режима и восстановление прав человека могли бы иметь такой же положительный политический результат, как сецессия. Ценности национального единства и территориальной целостности говорят о том, что менее радикальная альтернатива была бы предпочтительнее. Наконец, нет никакой гарантии, что новые государства станут лучше защищать права человека, чем те, на смену которым они пришли, тем более, что раздел стран обычно происходит по административным границам, которые с точки зрения тех или иных этносов могут быть несправедливыми.

В странах, где демократия еще не успела пустить глубокие корни, национализм создает почву для появления авторитарных режимов, что отнюдь не безразлично для международного спокойствия и мира. На примере Грузии можно было наблюдать, как нежелание договориться и обеспечить права осетин и абхазов привело к войне 2008 г. и создало напряженность по всей Европе. Вновь признанные государства, основывающие свои претензии на самоопределение на этнических или религиозных принципах, должны признавать законность возникновения подобных претензий внутри страны. Любые изменения границ должны основываться на результатах референдумов, проводимых с соблюдением прав человека, хотя какие-то ограничения на географию таких референдумов могут налагаться. Признание нового государства, возникшего на этнической основе или на основе существующих административных границ, должно быть обусловлено возможностью мирных

изменений самих границ. При всей теоретической ясности такой постановки вопроса тем не менее на практике возникают проблемы, решение которых не столь однозначно, как может показаться на первый взгляд.

Опора на права человека для разрешения проблемы самоопределения народов оставляет неясным вопрос соотношения индивидуальных и коллективных прав. Хотя индивидуальные права не совпадают с коллективными, но они тесно связаны. Статья 21 Всеобщей декларации прав человека гласит, что «каждый имеет право на участие в управлении своей страной прямо или через свободно избранных представителей... Воля народа лежит в основе власти правительства». Права на свободу выражения собственного мнения, ассоциаций и невмешательства в личную жизнь остаются, главным образом, правами личности, но они также защищают взгляды и культуру меньшинства. Право избирать или быть избранным имеет значение только тогда, когда другие права человека, такие как свобода выражения собственного мнения, ассоциаций и собраний, гарантированы. По мере того, как нормы прав человека расширяются и включают права этнических, религиозных, языковых и культурных общин, возможность политического участия и защиты своеобразия, самоопределение частично теряет свою привлекательность как средство самозащиты, тем не менее остается важнейшим международным принципом. В любом случае, каковы бы ни были возможности для расширения норм прав человека, они не предназначались для удовлетворения требований самоопределения.

Нередко в литературе и на практике смешивается право личности определять свою национальность с коллективным правом на самоопределение. Кроме того, в международных документах нет ясной формулировки различий между меньшинствами и народами, хотя специалистами допускается как их смешение, так и разграничение по важному критерию – у меньшинств существует вне пределов данной страны национальное государство, поддерживающее культурное развитие этноса. Народ же не имеет такой возможности и может надеяться только на собственные силы. Впрочем, это всего лишь одна из версий. В европейской конвенции о защите национальных меньшинств не дается определение поня-

тию «меньшинства», а обозначенный круг вопросов, требующих решения, в равной мере может быть отнесен и к народам¹⁰⁸.

Права меньшинств не занимают центральное место в международных нормах. В то же время вектор перемен в этой сфере, инициированный ООН и европейскими странами, направлен на расширение правовых и процедурных средств защиты меньшинств. После более чем десяти лет обсуждений в Комиссии по правам человека, в декабре 1992 г., Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию по правам лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным или языковым меньшинствам. Конференция по безопасности и сотрудничеству в Европе обратилась к проблеме прав меньшинств в Копенгагенском Документе, принятом в 1990 г., а в июле 1992 г. согласилась назначить Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств с широкими полномочиями по сбору и получению информации, а также предупреждению членов СБСЕ о потенциально конфликтных ситуациях. Европейская Хартия по языкам регионов или меньшинств, принятая под эгидой Совета Европы, была открыта для подписания в октябре 1992 г. Европейская Конвенция по защите меньшинств была подписана европейскими странами и Российской Федерацией (РФ не ратифицировала этот документ). Наконец, параллельная инициатива излагает детали прав коренных народов на управление своей территорией, ресурсами, природной средой и государственными структурами, а также признает право коренных народов на самоопределение, повторяя формулировки статьи 1 пактов. Эти права важны для защиты самобытности народов, находящихся под угрозой, определяются ли эти народы как меньшинства, коренные народы или региональные или культурные общины. Защита этих прав вместе с правом на активное участие в политическом и экономическом процессах есть главное современное обоснование права на самоопределение.

Обзор случаев сецессии убеждает, что в реальности берут верх не юридические теории, а конкретная политика, более важными оказываются геополитические интересы, нежели формулировки международного права. Например, отделение Бангладеш, против

¹⁰⁸ См.: Европейская Конвенция о защите национальных меньшинств // Европейские конвенции в Российской Федерации. – Казань, 2000. – С.105–115.

которого поначалу выступило большинство государств, больше обязано индийской армии и политической поддержке СССР, чем принципу самоопределения.

Европейское сообщество увязывает сецессию с чисто политической проблемой признания, накладывая на потенциально новые государства многочисленные требования демократии, соблюдения прав человека и прав меньшинств, ядерного нераспространения и решения споров мирным путем. Этот список критериев выходит за рамки традиционных стандартов, применяемых в международном праве.

Со временем значение международных границ уменьшается и принцип территориальной целостности теряет былую жесткость, что хорошо видно на примере Европейского Союза. По мере того, как психологические и официальные границы государств становятся все более проницаемыми, международное сообщество все более мягко смотрит на пограничные столбы. Фактическая власть государства значительно уменьшается. Этот свернутый суверенитет отчасти является результатом возрастающей взаимозависимости в мире, в котором абсолютная политическая или экономическая независимость невозможна. «В большинстве случаев самоопределение должно означать не государственность или независимость, – считает Херст Ханнум, – а осуществление того, что может быть названо “функциональным суверенитетом”. Этот функциональный суверенитет предоставит субгосударственным группам полномочия, необходимые для управления политическими и экономическими делами, непосредственно к ним относящимися. В то же время функциональный суверенитет не даст упустить из вида законные требования других частей населения и самого государства»¹⁰⁹.

Содержание самоопределения, подобно международному праву, находится в постоянном развитии. Первая, вильсонская была откровенно политической: формально признавая необходимость удовлетворения национальных устремлений и развития демократии, реальная политика того времени не признавала права всех народов на свободу от внешнего диктата или на жизнь в собственном демократическом национальном государстве. Вторая фаза, фаза

¹⁰⁹ Херст Ханнум. Переосмысление самоопределения // Панорама-форум. – Казань, 1996. – №2. – С.103.

деколонизации, в конечном итоге отразила довольно точную правовую норму – незаконность колониализма и право зависимых территорий стать независимыми государствами. Эта вторая фаза не обращалась к национализму в вильсонском смысле этого слова.

Постколониальная эра – третья стадия эволюции, на которой международное право гарантирует индивидуумам и деколонизированным народам гораздо большую сферу прав человека, включая самоопределение, но, как правило, исключая право на государственную независимость. Самоопределение получает все более широкое применение, по мере того, как оно проникается нормами прав человека, развитых во второй половине XX века.

Государство, в котором защищены права человека, скорее всего, более благоприятно отнесется к предложениям по своему конституционному переустройству. Демократические правительства в Бельгии, Испании, Канаде, Великобритании с готовностью передавали и передают значительные полномочия этническим регионам или общинам. Напротив, недемократическим или слабым режимам гораздо труднее «уступить» власть региональным или этническим движениям.

Мягкий подход к урегулированию проблем национализма отражает глубокие перемены наших дней, размывающие государственный суверенитет и уменьшающие прежнюю исключительную важность территориального фактора. Эти перемены происходят вследствие эволюции всемирной экономики с ее свободным перемещением информации, капиталов и технологий. В итоге одновременно развиваются две несовпадающие тенденции – интеграция государств и их одновременная фрагментация на субгосударственном уровне.

В свете происходящих в мире противоречивых событий многие аналитики были вынуждены признаться, что сложность факторов, вовлеченных в проблемы отделения, делает невозможным рекомендовать правила, которые однозначно определяли бы применимость права на самоопределение.

ГЛАВА III.

**Основные этапы становления
российского федерализма****§ 1. Истоки российского федерализма**

По вопросу времени зарождения российского федерализма существуют различные мнения. Некоторые исследователи относят его к периоду существования Древней Руси. «Элементы федерализма наличествовали в государственном устройстве России почти все время ее существования, начиная с IX в. и по сегодняшний день», – пишет Л.Ф.Болтенкова¹¹⁰. Энциклопедия «Отечественная история» утверждает, что Киевская Русь, иначе говоря, Древнерусское государство «было своеобразной федерацией княжеств, во главе которой стоял великий князь киевский, или хакан. Местные князья, возглавлявшие восточно-славянские племенные союзы, участвовали во внешнеполитических акциях Киева»¹¹¹. Однако по мере укрепления центральной власти местные княжения были ликвидированы, а принятие православия еще более усилило великого князя, «которому удалось ликвидировать прежнее федеративное устройство»¹¹². С большой натяжкой и весьма условно можно говорить о «федерализме» древнерусского государства. Правильнее квалифицировать исторические процессы того периода как собиравание разных племен и княжеств под эгидой Киева.

В начале XI в. начались центробежные тенденции, а в XII в. междоусобица привела к окончательному распаду Киевской Руси. Федерация не состоялась, поскольку и не задумывалась. Шла трансформация отдельных княжеств в единое государственное образование. Но период трансформации – явление иного порядка,

¹¹⁰ Болтенкова Л.Ф. Влияние парламентов на развитие федерализма в России // Политико-правовые ресурсы федерализма в России. – Казань, 2006. – С.8.

¹¹¹ Отечественная история: энциклопедия. – М., 1996. – Т.2. – С.83.

¹¹² Там же. – С.84.

нежели федерализация. В случае с Киевской Русью они не совпадали.

В более поздний период тем более не проглядываются признаки федерализации. За сто лет до появления татаро-монгол существовали отдельные (суверенные) княжества, которые занимались уничтожением друг друга, причем совершенно непонятно ради каких целей. «Только образ Александра Невского, – писал В.О.Ключевский, – несколько прикрывал ужас одичания и братского озлобления, слишком часто прорывавшегося в среде русских правителей, родных или двоюродных братьев, дядей и племянников. Если бы они были предоставлены вполне самим себе, они разнесли бы свою Русь на бессвязные, вечно враждующие между собою удельные лоскутья... Гроза ханского гнева сдерживала забияк; милостью, т.е. произволом, хана не раз предупреждалась или останавливалась опустошительная усобица. Власть хана была грубым татарским ножом, разрезавшим узлы, в какие умели потомки Всеволода III запутывать дела своей земли. Русские летописцы не напрасно называли поганых агарян батогом Божиим, вразумляющим грешников, чтобы привести их на путь покаяния»¹¹³. До образования Московии трудно говорить о единой русской государственности вообще и тем более о каком-либо федерализме. А вместе с завоеваниями Ивана Грозного Россия стала складываться как централизованное государство, хотя и с элементами самостоятельности на окраинах.

Немало исследователей, разделяющих однозначно жесткое мнение о России как чисто централизованном унитарном государстве. С.Никонов пишет: «Сегодня нередки споры об исторических корнях российского федерализма. Иногда их усматривают уже в процессе объединения княжеств, земель, царств и ханств в те далекие времена, когда складывалось государство Российское. Этот процесс шел разными путями, были и добровольные союзы, и спасительные присоединения, но не исключались и завоевательные походы... Однако Россия – и это хотелось бы подчеркнуть – создавалась и развивалась как централизованное унитарное государство. Чем более крепла царская власть, тем четче идеи единой и

¹¹³ Ключевский В.О. Сочинения. – Т.II. – М., 1957. – С.43.

неделимой России принимали государственные формы»¹¹⁴. Идея унитарной России присутствовала в идеологии, но не на практике, где естественное разнообразие вынуждало идти на уступки «национальным окраинам» и «туземным народам». Не случайно в ряде современных исследований обсуждаются особенности складывания отношений царской власти с Польшей, Финляндией, Северным Кавказом, Туркестаном, которые выходили за рамки унитаризма. Если Финляндия имела собственную валюту, а в ее парламенте пользовались финским языком и т.д., то это означало присутствие элементов федерализма. Конечно, некоторые исследователи говорят об ограниченной автономии, самобытности ряда регионов, сохранении исконных традиций некоторыми народами. Можно по-разному выражать свое мнение, но с точки зрения теории федерализма налицо явное присутствие элементов автономии, причем в некоторых случаях довольно значительной. С.Никонов в той же статье пишет следующее: «Последним пережитком феодальных отношений сюзеренитета-вассалитета было Великое княжество Финляндское, но и другие окраины носили на себе следы национальных, вероисповедных и иных исторических особенностей. В законодательстве заметно, что порядки в различных районах страны были различными, например, губернии Царства Польского управлялись не совсем так, как великорусские, а эти, последние, не так, как сибирские, и т.п. Национальные особенности вообще учитывались в управлении, иногда в сторону ограничения прав тех или иных народов, а иногда и в сторону привилегий, как это было с той же Финляндией»¹¹⁵. Относительно Финляндии к исключительной сфере компетенции российского императора относились лишь вопросы обороны и внешней политики. В остальном страна была самостоятельна.

В польском вопросе Александр I придерживался предельно либеральной позиции. Автономное Царство Польское обладало всеми атрибутами государственности, включая конституцию и собственные польские вооруженные силы. Император России был и королем Польши, осуществляя управление ею через наместника, назначаемого

¹¹⁴ Никонов С. Общее и особенное во взаимоотношениях центра с губерниями и другими территориями в России (конец XIX – начало XX вв.) // Политико-правовые ресурсы федерализма в России... – С.24.

¹¹⁵ Там же. – С.25.

из числа членов царской фамилии. Законодательной властью в Царстве Польском обладал двухпалатный Сейм. Административные функции осуществляли действующие под началом наместника Государственный совет, а также шесть министров. В административно-территориальном отношении царство также обладало собственной спецификой. Оно разделялось на восемь воеводств, а воеводства на поветы. Подобная система управления была разрушена только после подавления польского восстания в 1832 г. Вместе с упразднением Сейма, Государственного совета и польской армии Царство Польское превратилось в наместничество с системой управления, унифицированной с общероссийским.

До начала 40-х гг. XIX в. владениями России в Закавказье в основном руководили согласно нормам традиционного местного права или законодательным уложениям, принятым еще до вхождения соответствующих территорий в состав России. В частности, в Грузии действовало «законодательство царя Вахтанга VI». Военные действия на Кавказе с горскими народами Дагестана и Чечни привели к окончательному оформлению в начале 40-х гг. XIX в. военных и административных учреждений России в регионе, но и в этом случае царское правительство проявило известную гибкость.

Во второй половине XIX в. на окраинах империи проявилась тенденция к введению прямых форм управления, игнорированию местной специфики и традиций. В 1876 г. было упразднено Кокандское ханство, но Средняя Азия в целом осталась вне губернской системы управления. При Александре III политика веротерпимости и покровительства малым народностям подверглась пересмотру, начался планомерный переход к русификации окраин империи. Николай II в этом отношении пошел еще дальше. Русификация в начале XX в. сочеталась с колонизацией славянским элементом приграничных областей страны в рамках аграрной реформы П.А.Столыпина.

По всей стране была произведена реформа системы управления с делением территории на губернии и назначением генерал-губернаторов. Помимо губерний и генерал-губернаторств существовали сохранявшие собственную специфику местного управления земли казачьих войск. Также существовали квазигосударственные образования, фактически связанные с Россией лишь личной унией (Великое княжество Финляндское) или соглашениями о протекторате (Бухарский эмират, Хивинское ханство, Урянхайский край). Для укреп-

ления власти царское правительство постоянно искало компромисс со вновь вошедшими в состав империи народами и формы государственного устройства, адекватные особенностям страны.

В конце XIX – начале XX вв. вопрос устройства России обсуждался в Государственной думе, появилось немало публикаций по проблемам автономии и федерации. При некоторых различиях в аргументации в целом преобладала идея перехода к федеративной форме государственного устройства и создания в его рамках областных и национальных автономий. В первой Государственной думе даже сложился блок автономистов, включавший в себя 70 депутатов – поляков, латышей, литовцев, украинцев, мусульман разных национальностей.

В российском обществе, начиная с декабристов, активно обсуждались идеи федерализма, конституционализма. А.Д.Градовский в 1877 г. писал: «Если я выступаю адвокатом народности, то именно потому, что в ней я вижу одно из великих и непреложных общечеловеческих начал, столь же великих, как и начало человеческой личности. Мне кажется даже, что после признания и торжества национального начала многие общечеловеческие вопросы разрешаются полнее, лучше и справедливее, нежели при космополитических взглядах...»¹¹⁶. В начале XX в. вышло много работ о федерации и национальном вопросе применительно к России. Теоретическая база для государственных реформ существовала. Однако царская Россия не восприняла эти идеи. Государственная дума была не способна в тех исторических условиях внедрить в государственное строительство элементы федерализма, что повлияло на ход событий во время революции 1917 г.

Следует заметить, что революционеры-большевики далеко не сразу поняли необходимость и неизбежность для России федерализма. В.И.Ленин, как известно, выступал за централизованное унитарное государство с возможностью образования автономий. Только прибыв в Россию и изучив обстановку изнутри, он понял, что империя фактически распалась, потеряла управляемость и чтобы ее собрать заново, нужно дать народам право на самоопределение. Он рассматривал федерализм как способ решения

¹¹⁶ Цит. по: Болтенкова Л.Ф. Развитие федерализма в России: вопросы теории, истории и социально-политической практики. – М., 2004. – С.46.

национального вопроса и, естественно, как элемент революционной тактики.

§ 2. Причины учреждения Российской Федерации

Тенденция к распаду России проявилась уже при Временном правительстве. К январю 1918 г. ситуация была ясной только по отношению к Польше и Финляндии, которые уже не были в составе России. Вся остальная территория находилась в состоянии «ожидания». Октябрьская революция открыла перед народами перспективы приобретения самостоятельности. Для упреждения окончательного распада страны советское руководство пошло на такие радикальные меры, как провозглашение права народов на самоопределение вплоть до отделения, тем самым приобретая союзников в борьбе за советскую власть.

Федеративное устройство России юридически было закреплено III Всероссийским съездом Советов в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, где было записано, что «Советская Российская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик»¹¹⁷. Декларация не решала детально проблемы федерализма, ее положения были развиты в резолюции «О федеральных учреждениях Российской Республики», принятой этим же Съездом советов. Оба документа затем стали основой Конституции РСФСР 1918 г.

Процесс национально-государственного строительства охватил Поволжье, Среднюю Азию, Северный Кавказ, побережье Черного моря, как правило, в форме автономий. Они создавались без предварительного плана в зависимости от складывающейся ситуации. Появились Ставропольская, Кубанско-Черноморская, Туркестанская, Терская и др. республики. Первые опыты автономизации были недолговечны. С 1919 г. возникают Башкирская АССР (1919 г.), Татарская АССР (1920 г.), Крымская АССР (1920 г.), Дагестанская АССР (1921 г.), Чувашская автономная область (1920 г.), Автономная область марийского народа (1920 г.) и т.д.

За годы гражданской войны кроме автономных республик были созданы независимые республики – УССР, БССР, АзССР, АрмССР, ГрузССР. Вновь созданные независимые республики могли либо

¹¹⁷ Декреты Советской власти. – Т. I. – М., 1957. – С.341.

войти в состав уже созданной РСФСР на правах автономных республик, либо создать союзное государство из независимых республик. 30 декабря 1922 г. были приняты Договор и Декларация об образовании СССР. Впоследствии вхождение новых республик в состав СССР оформлялось законами, а не договорами, но право свободного выхода из Союза, закрепленное в Договоре 1922 г., сохранялось во всех советских конституциях.

Дальнейшее развитие федерализма пошло по пути автономизации, то есть создания автономных республик, автономных областей, национальных (затем автономных) округов. Как правило, все это оформлялось решениями ВЦИКа, иногда совместно с правительством (СНК).

К 1930 г. сложилась возможность заняться обустройством малочисленных народов. Были созданы Таймырский, Эвенкийский и др. национальные округа, некоторые из них вошли в состав областей.

В истории РСФСР предпринималась попытка «нейтрализовать» национальную составляющую внутригосударственного устройства. «Автономные области входили в состав краев, областей, – пишет Л.Болтенкова, – их взаимоотношения регулировались Положением о краевых объединениях, также Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР о взаимоотношениях между автономными областями, вошедшими в состав краевых (областных) объединений и органами краевой (областной) власти. В объединенные административно-территориальные единицы стали включать и автономные республики. В Постановлении ВЦИК об условиях вхождения автономных советских социалистических республик в состав районированных краевых (областных) объединений подчеркивалось, что республики могут быть включены в состав районированных краевых (областных) административно-территориальных объединений только на началах добровольности, по решению республиканских съездов Советов с последующим утверждением этих решений ВЦИКом. За республиками сохранялось право выхода из объединений. Специально подчеркивалось, что в бюджетных правах республики остаются независимыми»¹¹⁸. Таким путем была удовлетворена

¹¹⁸ Болтенкова Л.Ф. Сохранит ли реформа российского федерализма национально-территориальный принцип? // Политико-правовые ресурсы федерализма в России... – С.37.

просьба черкесского народа, который по Постановлению Президиума ВЦИК в апреле 1928 г. образовал Черкесскую автономную область в составе Ставропольского края. В октябре 1930 г. Хакаский национальный округ был преобразован в Хакаскую автономную область в составе Западно-Сибирского края. В мае 1934 г. Биробиджанский район был преобразован в автономную Еврейскую область в составе Дальневосточного края. В январе 1934 г. путем слияния двух автономных областей, Чеченской и Ингушской, в составе Северо-Кавказского края была создана Чечено-Ингушская автономная область. В результате политики административного районирования (1925–1930 гг.) автономные республики и области, такие как Коми, Чувашская, Мордовская, Марийская, немцев Поволжья и др., вошли в состав крупных краевых объединений. В этом процессе важную роль играла экономическая составляющая.

Несмотря на противоречивость отношения со стороны руководства страны к национальному вопросу в государственном строительстве, тем не менее у национальных образований сохранялись определенные бюджетные и другие преимущества. В Совет национальностей (палату ЦИК СССР) по Конституции СССР 1924 г. входили по пять представителей не только от союзных, но и от автономных республик и по одному – от каждой автономной области. Конституция РСФСР 1925 г. предоставляла право автономным республикам принимать свои конституции (с утверждением на уровне РСФСР), законы, имеющие обязательную силу на территории республики. Автономные республики, области имели своих представителей на Съезде Советов РСФСР и СССР. Поскольку Конституция закрепляла равноправие национальностей и существовало право на образование автономных республик и областей, то, конечно, к этому стремилось большинство народов РСФСР. Кто не мог претендовать на создание республики или области из-за малочисленности, создавали национальные округа, которые также имели определенные преимущества: даже при недостаточности населения избирали на Всероссийский съезд одного делегата. Контроль над соблюдением этих прав осуществлял вначале Наркомнац (до 1924 г.), а затем отдел национальностей при Президиуме ВЦИК. В 1936 г. в РСФСР имелось 17 автономных республик. По Конституции РСФСР 1937 г. в составе РСФСР находились: 5 краев – Азово-Черноморский, Дальневосточный, Западно-Сибирский, Красноярский, Северо-Кав-

казский; 19 областей; 17 АССР; 6 автономных областей; 10 национальных округов.

Нормы представительства в высших органах государственной власти от автономий дифференцировались. Совет национальностей Верховного Совета СССР избирался по норме: от каждой союзной республики – 25 депутатов, от автономной республики – 11, от автономной области – 5, от национального округа – 1 депутат. Учет национальных особенностей продолжался, хотя форма менялась. К примеру, Верховный Совет РСФСР избирал Президиум в составе председателя, 17 его заместителей (по числу автономных республик), секретаря и 20 членов. Верховный Совет был однонациональным.

Сохранились преимущества, основанные на национально-государственном и национально-территориальном принципах, и по Конституции РСФСР 1978 г., принятой в соответствии с Конституцией СССР 1977 г. В ней указывается (ст.71), что в РСФСР 16 АССР. Статья 78 следующим образом определяла статус республики: «Автономная республика есть советское социалистическое государство, находящееся в составе Российской Советской Федеративной Социалистической Республики»¹¹⁹. В данной Конституции третий раздел назывался: «Национально-государственное и административно-территориальное устройство РСФСР». Кроме этого раздела об автономных республиках речь шла и в ряде других. К примеру, в разделе V «Высшие органы государственной власти и управления РСФСР» говорилось, что «Право законодательной инициативы в Верховном Совете РСФСР принадлежит автономным республикам в лице их высших органов государственной власти...» (ст.108). Статья 114 гласила: «Президиум Верховного Совета РСФСР избирается из числа депутатов в составе Председателя Президиума Верховного Совета, семнадцати заместителей Председателя, в число которых входят заместители Председателя – по одному от каждой автономной республики...»¹²⁰. Среди полномочий Президиума Верховного Совета имелось право отменять распоряжения и постановления Советов Министров автономных республик, а также решения краевых, областных, городских (городов республиканского подчинения) Советов

¹¹⁹ Хрестоматия по истории государства и права России. – М., 2001. – С.415.

¹²⁰ Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. – М., 1978.

народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей в случае несоответствия их закону (ст.115), то есть Верховные Советы АССР не были «подчинены» Президиуму ВС РСФСР, а краевые и другие Советы – были.

Таким образом, применительно к союзным республикам и автономным республикам был заложен национально-государственный принцип. Относительно автономных областей и автономных округов действовал национально-территориальный принцип. Федерация базировалась на автономии: национально-государственной и национально-территориальной (национально-административной), при этом автономные области и автономные округа не были равными АССР. Края и области были административно-территориальными единицами.

Преимущества тех или иных субъектов федерации с высоты сегодняшнего дня были эфемерными, но тем не менее различия автономных и союзных республик для конкретных народов были ощутимы, ибо сохранение языка, национальных школ, институты развития культуры сильно различались. Для национальных окраин действовал принцип экономического и культурного выравнивания с центральными регионами. В результате татары многое потеряли в период советской власти, а народы, например, Центральной Азии стали развиваться ускоренными темпами. Не случайно Татария вопрос о преобразовании в союзную республику поднимала при подготовке Конституции СССР 1936 г., в период «оттепели» 1960-х гг., при подготовке «брежневской» Конституции 1977 г. Однако все это было безрезультатно. Более того, под наблюдением Сталина юристы разработали критерии деления на союзные и автономные республики, чем руководствовались в стране вплоть до времен «перестройки». Не только в военное, но и мирное время СССР оставалась централизованным государством, формально сохраняя элементы федерализма. Изменения наступили только в 1980-е гг.

На апрельском Пленуме ЦК КПСС 1984 г., а затем на XIX Всесоюзной конференции КПСС (28 июня – 1 июля 1988 г.) было отмечено наличие противоречий в сфере межнациональных отношений и государственного строительства¹²¹. Сентябрьский Пленум ЦК КПСС 1989 г. утвердил платформу по национальной политике партии и он

¹²¹ См.: Правда. 11 апреля 1984 г.; КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. – Т. 15. 1985–1988. – М., 1989. – С.642–644.

был увязан с федеративными отношениями. В частности, о статусе автономий там говорилось: «Органичная часть перестройки советской федерации и в то же время самостоятельный вопрос большого политического значения – восстановление в полном объеме законных прав и интересов народов, проживающих в автономных республиках, областях и округах»¹²². Платформа сделала определенный шаг в сторону ослабления власти центра, но напряжение в обществе и ожидания оказались намного сильнее, нежели решения ЦК КПСС. «Когда распался СССР, – пишет Л.Болтенкова, – когда начался процесс суверенизации бывших автономных республик в РСФСР, то посыпались обвинения на голову кого угодно и более всего на руководителей автономных республик. Винаваты в распаде СССР и ослаблении государственности в России оказались все, только не те, кто принимал указанные выше платформы, а затем и законы... Первый съезд народных депутатов СССР, начавший свою работу 25 мая 1989 г., показал, что со стороны народных депутатов союзных республик не предпринималось (во всяком случае, публично) каких-либо попыток разрушить СССР»¹²³. Представители Литвы предложили разработать новый союзный договор, а на его основе – отдельные договоры (экономические, межреспубликанские, хозяйственные). После дискуссий на Съезде Верховным Советом был принят Закон «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик», который в определенной степени стимулировал процесс суверенизации. 26 апреля 1990 г. был принят Закон «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации»¹²⁴. Это был знаменательный документ – автономные республики становились прямыми субъектами СССР, Союзного договора и могли претендовать на суверенитет, как и союзные республики.

Важным этапом в развитии идей перестройки федеративных отношений в СССР стала подготовка Союзного договора. По предложенным проектам каждая республика (союзная и автономная) объявлялась суверенным государством со всей полнотой государст-

¹²² Материалы Пленума ЦК КПСС. 19–20 сентября 1989 г. – М., 1989. – С.216–230.

¹²³ Болтенкова Л.Ф. Влияние парламентов на развитие федерализма в России // Политико-правовые ресурсы федерализма в России... – С.17.

¹²⁴ Третья сессия Верховного Совета СССР: стенографический отчет. Ч. XIX. – С.140–143.

венной власти на своей территории. Закреплялась международная правосубъектность республик. Формами взаимоотношений республик в составе СССР определялись межреспубликанские соглашения. В референдуме 17 марта 1991 г. по вопросу сохранения СССР как обновленной федерации участвовали только 9 республик. На Литву, Латвию, Эстонию, Молдавию, Армению и Грузию результаты референдума уже не распространялись.

До сих пор идут споры о том, кто именно развалил СССР или почему Союз не мог сохраниться ввиду якобы неизбежности распада. Назывались экономические причины, архаичность государственных структур, национальный фактор и т.д. Прав Стивен Коэн, который в качестве главного фактора выдвигает роль лидеров М.С.Горбачева и Б.Н.Ельцина. «Именно противоположные, – пишет он, – но симбиотически связанные воли двух экстраординарных политиков – экстраординарных еще и в том, что появились они в один и тот же исторический момент и в отдельности судьба каждого из них могла сложиться иначе – и привели к концу Советского Союза»¹²⁵. Автор особо отмечает, что неубедительными являются доводы о том, что систему «сгубил институт национальных республик, поскольку их поведение обычно определяется поведением руководящих ими элит. Они не возмущались, когда в 1980-е гг. продемократические реформы Горбачева постепенно подрывали их власть, и молчали, когда в августе 1991 г. московские путчисты грозили вернуть республики под жесткий контроль центра. На путь независимости они ступили лишь после того, как Ельцин в Москве проложил им дорогу»¹²⁶. Следует заметить, что далеко не все республики встретили свою независимость с энтузиазмом. По крайней мере, лидеры азиатских республик были уязвлены тем, что судьба СССР в Беловежской пуще решалась без них, лидерами только России и Украины.

Национально-государственный принцип федерализма в СССР не был катализатором распада, но и не сдерживал развал государства. Правда заключается в словах Даниеля Элазара, который еще в советские времена сказал: «Единственная надежда для выживания

¹²⁵ Коэн С. «Вопрос вопросов»: почему не стало Советского Союза // Вестник аналитики. – 2006. – №4. – С.37.

¹²⁶ Там же.

СССР заключается в создании подлинного федерализма»¹²⁷. Будь СССР настоящей федерацией, республики стали бы препятствием для роспуска страны. Но политическое руководство страны в лице М.С.Горбачева опаздывало с принятием решений по децентрализации и федерализации страны, а политические процессы развивались гораздо стремительнее.

Параллельно шли непростые политические процессы в самой Российской Федерации.

§ 3. «Новый федерализм» и его периодизация

М.В.Глигич-Золотарева выделяет следующие этапы построения в России «нового» федерализма: (1) «парад суверенитетов» (1990–1993 гг.); (2) «парад заключения договоров» (1993–1999 гг.); (3) упорядочение правового поля Российской Федерации (1999 г. – настоящее время)¹²⁸. Несмотря на некоторую литературную окраску самих названий этапов, тем не менее по существу они достаточно адекватно отражают процесс федерализации при переходе от советского к демократическому строю.

На I Съезде народных депутатов РСФСР (12 июня 1990 г.) была принята Декларация о государственном суверенитете РСФСР. Она содержала важные для народов России пункты 4 и 9. В четвертом пункте речь шла об «обеспечении... каждому народу права на самоопределение в избранных им национально-государственных и национально-культурных формах». В п.9 говорилось о необходимости «существенного расширения прав автономных республик, автономных областей, автономных округов, равно как краев и областей РСФСР». Далее записано: «Конкретные вопросы осуществления этих прав должны определяться законодательством РСФСР о национально-государственном и административно-территориальном устройстве Федерации»¹²⁹. Впоследствии было много споров, которые не утихают до сих пор, о неравенстве статусов субъектов,

¹²⁷ Даниель Дж. Элазар. Европейское сообщество: между государственным суверенитетом и субсидиарностью...

¹²⁸ Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. – М., 2006. – С.172–214.

¹²⁹ Сборник документов, принятых первым – шестым съездами народных депутатов Российской Федерации. – М., 1992. – С.69–71.

образованных по различным принципам: национально-государственному и административно-территориальному. Республики в свой адрес услышали много нареканий, но ведь не они определяли характер Декларации, а в целом народ России через своих представителей, которых из административных регионов было гораздо больше, нежели из республик.

Пункт 4 «Декларации» был исходным для самоопределения республик как суверенных с претензией на международную правосубъектность. Причем в Декларации было зафиксировано важное положение о праве народов на самоопределение *в избранных национально-государственных формах*. Это ко многому обязывало как федеральный центр, так и субъекты. Политическое поведение республик не выходило за рамки требований Декларации о государственном суверенитете РСФСР. Однако обвинения якобы в попытке развалить Россию были адресованы в основном представителям национальных элит. Ряд политиков заговорил о возможном «эффекте домино», когда провозглашение Россией суверенитета может вызвать «цепную реакцию». Аналитик Андраник Мигранян писал: «Бомба, которую Российская декларация суверенитета заложила под СССР, ускоряет, по-видимому, не только разрушение СССР, но и – даже в большей степени – разрушение самой России... Где лежат географические границы республики, которая должна представлять этнических русских?»¹³⁰. Впоследствии эти опасения были усилены позициями Татарстана и Чечни, чье поведение многие расценили как сепаратистские.

Декларация о государственном суверенитете РСФСР, бесспорно, послужила правовой основой для принятия аналогичных деклараций автономными республиками. Тем более перед глазами стояли примеры союзных республик, с которыми автономии старались стать равноправными. Политическая ситуация усугублялась отсутствием в Декларации о государственном суверенитете РСФСР принципов федеративного устройства, иначе говоря, федерация не учреждалась, а просто объявлялась. Не были определены статус субъектов, рамки их взаимоотношений с центром, сама процедура внесения изменений в сложившиеся отношения и источник права, отвечающий природе федеративного государства.

¹³⁰ Известия. 20 сентября 1990 г.

Российская Федерация унаследовала многие ключевые элементы этно-территориальной структуры Советского Союза, но в то же время у нее есть принципиальные отличия. Этнические республики РФ не имеют внешних границ в отличие от бывших союзных республик СССР, народы нередко живут дисперсно, а в демографическом плане составляют всего лишь 17% населения России. Даже в республиках титульные нации не всегда доминируют. К тому же центр сумел найти общий язык с подавляющим большинством субъектов.

В том же 1990 г. на I съезде народных депутатов РСФСР было принято еще несколько документов, содержащих основу для развития федерализма. Это – постановления «О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР (основы нового союзного договора)»; «Об итогах обмена мнениями о принципах заключения Союзного договора». Верховный Совет принял постановления «Об основных принципах внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР»; «О подготовке перечня имущества РСФСР», функции управления которым передаются союзным органам. Был принят Закон «О собственности на территории РСФСР». Для развития федерализма важным стало принятие Постановления Президиума Верховного Совета «О Федеративном договоре» (17 июля 1990 г.).

Параллельно начался процесс суверенизации автономных республик. Вопрос этот дискутировался на II съезде народных депутатов РСФСР, но автономии не выходили за рамки установленных правовых условий. Более того, Закон СССР «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации», провозгласивший автономные республики субъектами Союзного договора, предписал союзным и автономным республикам привести свое законодательство в соответствие с законом о разграничении полномочий. «В Законе «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик» автономные республики отдельно от союзных и не значились, – пишет Л.Болтенкова, – все статьи в своем названии содержали слова: СССР, союзные и автономные республики. Отдельная статья (ст.7) посвящена гарантиям самостоятельности автономных областей и округов, органов местного самоуправления и предприятий. А в ст.4 Постановления «О порядке введения в действие Закона СССР об основах экономических отношений Союза СССР, союзных и автономных респуб-

лик» говорилось: «...Соответствующим Советам народных депутатов провести организационно-подготовительную работу по переходу союзных и автономных республик, автономных областей и округов на экономические взаимоотношения в соответствии с положениями названного Закона»¹³¹. Нормативными актами Союза ССР практически была подготовлена почва для суверенитета автономных республик, поднятия статуса автономных областей, округов. Такое положение дел создавало кризисную ситуацию в РСФСР, над которой возникла угроза распада. И так называемый сепаратизм автономных республик был тут ни при чем. Такова была законодательная база СССР»¹³².

Начался «парад суверенитетов». Суверенизация автономных республик всколыхнула общественность автономных областей, автономных округов. Парламенту России пришлось реагировать и на этот процесс. В конституцию были внесены дополнения, изменения, позволявшие преобразовывать автономные области в республики, а округам выходить из состава краев, областей. Верховный Совет РСФСР вначале принял Закон «О порядке преобразования Адыгейской, Горно-Алтайской, Карачаево-Черкесской и Хакасской автономных областей в Советские Социалистические республики в составе РСФСР» (3 июля 1991 г.). В соответствии с ним были приняты индивидуальные законы по каждой республике¹³³. Позже, 4 июня 1992 г., была образована Ингушская республика. В том же году парламент России принял Закон «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации».

«Парад суверенитетов» – явление из разряда самоопределения народов. Татарстан был практически единственной республикой, прошедшей ряд ступеней для подтверждения легитимности процедуры самоопределения. Кроме принятия Декларации о государственном суверенитете в 1990 г., был проведен референдум о статусе республики (1992 г.), принята Конституция РТ (1992 г.) и, наконец, все это было признано федеральным центром в двустороннем Договоре (1994 г.). Источником права в Татарстане послужил

¹³¹ Третья сессия Верховного Совета СССР... – С.98.

¹³² Болтенкова Л.Ф. Сохранит ли реформа российского федерализма... – С.40.

¹³³ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР. – 1991. – № 27. – С.930–935; Ведомости Верховного Совета РФ. – 1992. – № 28.

многонациональный народ республики, как и в других регионах, а потому можно утверждать о формировании новых федеративных отношений в России «снизу» через согласование интересов центра и субъектов. Это был не единственный путь, но он также повлиял на становление федерализма. Отсутствие требования о выходе из состава государства не говорит о том, что процесс был инициирован только «сверху», хотя определенные правовые возможности были созданы именно федеральным центром. «Образование Российской Федерации шло «сверху», – однозначно утверждает М.В.Глигич-Золотарева. – Сторонники образования РФ «снизу» отрицают существование государства с названием «Российская Федерация» в период с 1990 по 1992 г. (год подписания Федеративного договора) либо по год подписания двустороннего договора с каждым конкретным субъектом РФ. Складывается альтернативная версия создания федерации в России»¹³⁴. Действительно, принятие в 1990 г. автономными республиками деклараций о государственном суверенитете, провозгласивших всю полноту государственной власти республик на их территории; договорный характер отношений с Российской Федерацией; верховенство республиканского законодательства над общесоюзным; включение некоторыми республиками в документы положений о праве выхода из состава РСФСР и международной правосубъектности – все это означало не только преобразование автономной республики в новое качество, но и желание строить федерацию на новых началах, не через декретирование «сверху», как это было в 1920-е гг., а через совместную договоренность. Конечно, в РФ уже существовали органы власти, структура управления, законодательство и т.д. Государственность существовала, но она была в процессе трансформации. Не учитывая этого обстоятельства, можно долго спорить о том, как возникла новая федерация – «сверху» или «снизу». На самом деле это были встречные процессы. Самоопределение народов дополнялось деволуцией полномочий в пользу административных единиц.

М.В.Глигич-Золотарева в качестве серьезного аргумента в пользу концепции формирования федерации «сверху» приводит решения Конституционного суда РСФСР: «Конституционный Суд с пониманием относится к стремлению многонационального народа Татарстана развивать государственность республики, но не может

¹³⁴ Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма... – С.169.

оставить без внимания тот факт, что Декларация не упоминает о том, что республика состоит в Российской Федерации»¹³⁵. «В результате, – считает автор, – были признаны неконституционными нормативные статьи Декларации (ст.5 и 6), противоречащие Конституции РСФСР, ст.4 Закона об изменении Конституции, противоречащие ст.71 и 78 Конституции РСФСР, и постановление о проведении референдума, противоречащее ст.70 Конституции РСФСР. По мнению Конституционного Суда, Верховный Совет Татарстана превысил полномочия... Решением Конституционного Суда была подтверждена незаконность вышеупомянутых актов, а значит и их недействительность. Декларация о государственном суверенитете Татарстана и аналогичные декларации других республик не могли породить такого последствия, как выход республик из состава Федерации – они вообще не могли иметь никаких юридических последствий, поскольку содержащиеся в них нормы были просто неконституционны»¹³⁶. Автором в данном случае не учитывается, что Конституционный суд рассматривал решения Республики Татарстан на предмет соответствия старой советской, социалистической Конституции¹³⁷ в то время как фактически жизнь шла по другим «законам», еще не прописанным парламентом. Это все события периода трансформации. Можно было в равной степени осудить действия федерального центра по многим статьям, нарушаемым как в экономической, так и политической жизни, ссылаясь на Конституцию РСФСР. Сегодня ссылаться на прежние вердикты суда следует с учетом реальных обстоятельств именно того периода.

Определенным этапом в становлении нового демократического государственного устройства России стал Федеративный договор (ФД). Попытки разработчиков ФД создать единый документ для всех субъектов России не увенчались успехом. В результате появилось

¹³⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности декларации о государственном суверенитете и законов Татарстана об изменении и дополнении Конституции Татарстана и проведении референдума // Вестник Конституционного суда РФ. – М., 1993. – № 1.

¹³⁶ Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма... – С.171.

¹³⁷ Конституция РСФСР. Принята 12 апреля 1978 г. с изменениями и дополнениями, внесенными законами РСФСР от 27 октября 1989 г., 31 мая, 16 июня и 15 декабря 1990 г. – М., 1991.

три договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов федерации: (1) республик в составе Российской Федерации; (2) краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга; (3) автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации. Некоторые ученые¹³⁸ трактовали ФД как международно-правовой договор о вхождении «суверенных государств» (республик) в состав федеративного государства (России). Однако на такую интерпретацию не претендовали даже республики. Подписав три варианта Федеративного договора, российская политическая элита, пожалуй, сделала единственно возможный в тех условиях исторический выбор.

ФД не подписали Татарстан и Чечня. Отказ Татарстана мотивировался тем, что к тому времени у республики фактически полномочий было больше, нежели предполагал ФД. Кроме того, делегация Татарстана считала, что по существу ФД не является договором, а представляет из себя три соглашения о разграничении полномочий между центром и субъектами, а потому предложила заключить отдельный двусторонний договор о взаимном делегировании полномочий*.

Федеративный договор, который потенциально мог стать учредительным документом, принимался под определенным давлением центра и нес в себе элементы спешки. В нем содержались внутренние противоречия, не было четкости в распределении полномочий, к тому же отсутствовал механизм реализации согласованных позиций, и в силу этого он стал скорее политическим, нежели юридическим документом. Тем не менее ФД стал основой Конституции России в части, касающейся федеративного устройства.

Значительным событием с точки зрения развития федеративной природы России стало Конституционное совещание 1993 г., которое многие предлагали объявить Учредительным собранием. Однако политическая конъюнктура вынудила избрать форму совещания с весьма пестрым и не совсем представительным составом участников. Наряду с субъектами федерации на нем оказались маловлиятельные партии и организации. Процедура обсуждения различных

¹³⁸ См.: Тарнапольский Р.И. Теоретические проблемы республиканской конституции // Советское государство и право. – 1992. – № 2. – С.23.

* Автор был участником этого процесса.

предложений не была прописана. В результате делегация Татарстана покинула совещание, а многие субъекты федерации остались весьма недовольны как процедурой, так и содержанием проекта Основного закона.

Главный недостаток состоял в том, что при подготовке проекта Основного закона не учитывались принятые к тому времени конституции республик. К тому же организаторы Конституционного совещания сильно ориентировались на усиление президентской власти и были увлечены борьбой с парламентом и коммунистами. Недовольны оказались не только республики, но также и многие области, требовавшие равных с республиками прав. Поэтому не случайно, что в ходе референдума почти 1/3 субъектов проголосовала против новой Конституции.

Начавшийся в 1994 г. договорный процесс между центром и субъектами федерации стал своеобразным ответом на недовольство конституционным устройством и фактическим управлением регионами, хотя сам процесс инициировал Татарстан, как не подписавший ФД. В этом была своя логика. Она состояла в том, что республика собиралась войти в общероссийское правовое пространство через двусторонний договор.

Вместе с подписанием договоров одновременно со стороны ряда политических партий и властных структур послышались призывы к их денонсации, что вылилось в принятие ряда законов, регулирующих отношения центра с регионами.

Договорный процесс опирался на ч.3 ст.11 и ч.2, 3 ст.78 Конституции России и стал фактором стабилизации обстановки в стране, а также содействовал федерализации государственного устройства. Противники заключения договоров видели Россию унитарной страной и использовали аргументы, далекие от политологии и правоведения. Даже у специалистов по федерализму аргументы о том, что договорная практика разваливает страну, была скорее эмоциональной, нежели подкрепленной реальным положением вещей.

Первоначально введение статьи (ст.11 п.3) Конституции о двусторонних договорах появились как способ привлечения Татарстана и Чечни в общероссийское правовое поле. Затем договорный процесс охватил более половины субъектов, многие из которых не нуждались в подобных документах, хотя были вполне оправданные случаи (например, Калининградская область). Выполнив миссию интеграции

Татарстана в общероссийские процессы, двусторонние договоры оказались не востребованными, но это не значит, что следует исключить их из политико-правовой жизни как явление. Для сохранения в Конституции права на подписание двусторонних договоров федерального центра с субъектами РФ есть серьезные объективные причины. Среди них это, прежде всего, то, что ни Конституция РФ, ни федеральные законы не могут учесть особенности и разнообразие всех субъектов РФ.

Взгляды на природу двусторонних договоров о разграничении полномочий и предметов ведения были порой прямо противоположными, от превознесения до уровня международных до оценки как временной, компромиссной политической тактики центра с целью успокоить субъекты. Некоторые политики заговорили о распаде страны¹³⁹, другие же видели в этом признаки стабилизации и демократизации общества: «Договорный процесс нейтрализует вызовы, поддерживает баланс децентрализации и централизации государственной власти на необходимом для стабильности и устойчивости уровне...»¹⁴⁰. По мнению третьих, договоры вносили элементы «эрозии» в российское правовое пространство, нарушая принцип равноправия субъектов федерации. Особым нападкам подвергся Договор между Татарстаном и РФ. Татарстан же исходил из сложной этноконфессиональной структуры республики, а также сверхмонополизированности экономики. Все это не могло решаться через ФД, как для Кировской или Ульяновской области. Договор между РТ и РФ оправдал себя, ибо стабилизировал обстановку как в республике, так и в отношениях Татарстана с федеральным центром. В этом вопросе интересно мнение активного участника переговорного процесса С.М.Шахрая, который считает: «В Татарстане в 1993 г. не была поддержана Конституция РФ, не состоялись выборы в палаты Федерального Собрания РФ. Однако после подписания в феврале 1994 г. Договора о разграничении предметов ведения и полномочий в Татарстане прошли выборы двух членов Совета Федерации и пяти депутатов Госдумы. Для любого юриста очевидно: проведение на территории республики выборов в парламент страны – наиглавнейшее признание суверенитета Российской

¹³⁹ См.: Думский вестник. – 1996. – № 4. – С.79.

¹⁴⁰ Аринин А.Н., Губогло М.Н. Федерализм власти и власть федерализма. – М., 1997. – С.42.

Федерации»¹⁴¹. Автор всегда подчеркивал высокий статус двусторонних договоров, что впоследствии и закрепили федеральным законодательством. «Но высокий статус договоров, – продолжает он, – не означает необходимости их ратификации, хотя об этом сегодня нередко говорят. Президент России, руководители субъектов РФ, подписывая эти договоры, действовали в рамках своих конституционных полномочий. Поэтому ратификация договоров избыточна и, на мой взгляд, неуместна, поскольку эта процедура порождает аналогии с международными договорами, чего быть не должно»¹⁴².

С точки зрения теории федерализма отдельные договоры центра с субъектами не являются аномалией, от чего нужно избавляться, напротив, если они оправданны по существу, то становятся стабилизирующим фактором, если даже создают элементы асимметрии.

Сегодня на этап договорной практики следует смотреть с позиции становления российского федерализма в ходе трансформации государственного устройства. Он, видимо, был неизбежен, поскольку не возник искусственно и тем более нельзя его объяснить «происками» национальной элиты. Охватив практически всю страну, договорная практика стала важным этапом осознания регионами себя в качестве субъектов федерации. В любом случае договор – это средство нормализации отношений между центром и субъектами, апробированное многими федеративными государствами. Договорные инструменты урегулирования взаимоотношений между разными уровнями публичной власти могут быть особенно полезны ввиду нерациональности регулирования какого-либо вопроса на законодательном уровне.

К концу 1990-х гг. хаотичность становления правового поля России, несбалансированность законов, их разноречивость от субъекта к субъекту заставили федеральный центр взяться за упорядочение федеративных отношений. Тем более, на рубеже XXI в. у руководства страны сконцентрировалось для этого достаточно экономических и политических ресурсов.

Упорядочение правового поля Российской Федерации началось в 1999 г. с принятия Государственной думой Федерального закона (ФЗ) «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и

¹⁴¹ Шахрай С.М. Проблема развития российского федерализма на современном этапе // Федерализм в России... – С.19.

¹⁴² Там же. – С.20.

полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», затем ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и многочисленных поправок к нему. В 2003 г. был принят новый ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и т.д. С 1999 г., без изменений в конституции, а путем принятия отдельных законов, была, по существу, проведена реформа федеративных отношений России.

Договорной процесс был введен в законодательное русло. В 2003 г. абсолютное большинство договоров прекратило свое действие. После этого, в 2007 г., был подписан только один договор с Татарстаном, который уже не носил такого политического характера, как первый. Были образованы семь федеральных округов, которые активно занялись приведением местного законодательства в соответствие с федеральным.

Предпринятые руководством страны меры позволили в какой-то мере стабилизировать законодательную базу федеративных отношений. Одновременно наметились тенденции к избыточной централизации, что перегружало федеральные органы власти.

Значительным шагом в этом направлении стало изменение системы выборности глав субъектов, что многие расценили как отступление от федерализма. Н.Петров делает следующие выводы из системы мер, предпринятых В.В.Путиным: «Итак, вектор, характеризующий динамику отношений между центром и регионами, когда-то давно, уже к середине путинского первого срока, прошел «золотую середину». Он не остановился там, а пошел дальше в сторону очень жесткой централизации и демонтажа элементов федерализма, особенно заметного в последний год. Важно заметить, что региональные лидеры, как ни относиться к каждому из них персонально, играли очень важную институциональную роль квазисдержек и противовесов «по вертикали» в ситуации, когда разделение властей «по горизонтали» реально отсутствует. И резкое их ослабление делает негибкой и неустойчивой всю политическую систему, особенно в кризисных ситуациях. Жесткое же встраивание губернаторов во властную вертикаль лишает систему «защиты от дурака», делая кризисы, подобные связанному с монетизацией льгот в начале года, неизбежными. Нынешняя система – недостаточно

демократичная и недостаточно федералистская – сама продуцирует кризисы, с которыми не сможет справиться. Таким образом, она обречена. Вопрос лишь в том, сможет ли Кремль ее усовершенствовать, не дожидаясь серьезного кризиса, которого она может и не пережить. Если сможет, то рефедерализация России неизбежна¹⁴³. Большая работа по упорядочиванию правового поля имела определенные издержки, выразившиеся в поспешности принятия законодательных актов, политической ангажированности и необеспеченности их ресурсами, перегруженности законов отсылочными нормами и т.д. Как пишет С.М.Шахрай, «Президент В.Путин, подчеркнувший необходимость решения данной проблемы, абсолютно прав. Беда только в том, что правильные по сути указания Президента превращаются, как это всегда было в России, в политическую кампанейщину, в своеобразное соцсоревнование между органами юстиции за выполнение “плана по выявлению и приведению в соответствие”. Дело дошло до того, что Конституции субъектов РФ критикуются и опровергаются со ссылкой на текущие федеральные законы и другие нормативно-правовые акты федерального уровня. Такая позиция отрицает основы федерализма, принципы построения федеративного государства. Уставы краев и областей, Конституции республик могут быть опровергнуты только по причине несоответствия федеральной Конституции и только в Конституционном суде РФ. Никакой другой подход невозможен»¹⁴⁴. Издержки в излишней регламентации федеральных законов, отмена правовых актов субъектов, учитывающих особенности региона, перетягивание полномочий центром, причем порой вмешательство в исключительные полномочия субъектов приводило к снижению эффективности управления страной, сопровождалось ростом коррупции, падением инициативы в регионах. Перегруженность центра полномочиями заставила начать обратный процесс их перераспределения на региональный и местный уровни, что было объявлено в Госсовете РФ в 2005 г. Специальная комиссия была призвана реализовать на практике объявленную передачу полномочий. Одновременно указом президента регионам было предоставлено право

¹⁴³ Петров Н. Федерализм в России в 2005 году // Казанский федералист. – Казань, 2006. – №1–2 (17–18), зима–весна. – С.19.

¹⁴⁴ Шахрай С.М. Проблема развития российского федерализма на современном этапе // Федерализм в России... – С.17.

голоса при назначении руководителей региональных подразделений федеральных структур, кроме ФСБ и министерства обороны. Н.Петров дал свой комментарий этим процессам: «Важно, однако, понимать, что, во-первых, центр передает регионам те полномочия, которые не может или не хочет осуществлять сам, а не те, о которых просят регионы; во-вторых, что сто с лишним функций – это, в общем, фикция: в списке много повторов, сами функции очень мелкие и носят в большинстве своем технический характер; и в-третьих, полномочия передаются во временное пользование и не всем регионам одинаково, эта передача обставляется рядом условий и предполагает жесткий контроль. Таким образом, речь идет о некоторой децентрализации, но никак не о восстановлении элементов федерализма. Наконец, процесс перераспределения полномочий далеко не односторонний: одновременно с объявлением пакета передаваемых полномочий, «тянущего» в совокупности по разным оценкам на несколько миллиардов долларов в год, центр забрал у регионов одно-единственное, перевешивающее, однако, все остальные, – контроль за рынком водки»¹⁴⁵. Рассматривая вопросы федерализма, Президент Д.А.Медведев в Послании Федеральному Собранию в 2008 г. сказал следующее: «Первое – это достигнуть оптимального баланса разграничения полномочий между Федерацией и регионами. Как вы знаете, здесь была проведена большая, можно сказать, огромная работа. Но мы все равно ежегодно уточняем параметры этого разграничения. В том числе вносим изменения в перечни имущества, необходимого для федерального, регионального уровня, для того чтобы полноценно исполнять свои функции. Считаю, что надо вернуться к этому вопросу и, наконец, определиться, сколько и какого имущества надо регионам»¹⁴⁶. Это очень обнадеживающее заявление. Оно возвращает страну на путь рефедерализации, но уже на почве единого правового поля. Поэтому есть основания для того, чтобы 2008 г. обозначить как новый этап в становлении федерализма в России.

¹⁴⁵ Петров Н. Федерализм в России в 2005 году... – С.12–13.

¹⁴⁶ Российская газета. 6 ноября 2008 г.

ГЛАВА IV.

Политико-правовые основы российского федерализма

§ 1. Изменение содержания государственного суверенитета в современных условиях

Федеративное строительство зависит от политической воли, экономических отношений, общественного сознания, но важнейшей составляющей являются конституционно-правовые основы. Существуют различные мнения по вопросу соответствия Конституции РФ реалиям жизни, «истинному» федерализму, противоречивости ряда статей, тем не менее Основной закон, бесспорно, является базовым документом в государстве.

Конституция РФ играет основополагающую роль в деле закрепления устоев федеративной государственности. В ней содержится более 40 статей, затрагивающих вопросы федеративного устройства. Важно отметить, что Конституция принималась от имени многонационального народа России, как это записано в преамбуле. В ней определены такие базовые понятия, как суверенитет государства, структура власти, разграничение полномочий между центром и субъектами.

Согласно ч.1 ст.4 Конституции суверенитет РФ распространяется на всю ее территорию. Наряду с этим республики в составе Федерации признаются государствами (ч.2 ст.5), что, по мнению некоторых исследователей, свидетельствует о наличии у них суверенных прав, т.е. они придерживаются концепции «разделенного суверенитета» (как, например, в США или Канаде). Республики не случайно в 1990 г. отказались от автономного статуса. Конституция РФ, сняв приставку «автономные», тем самым признала повышение их статуса. Это следует рассматривать как исторический шаг для всего федеративного устройства, избравшего путь отказа от прежней советской системы централизма. «Будучи государством, – пишет Ш.Ягудин, – республики обладают суверенитетом – способностью

самостоятельно и независимо решать вопросы своей внутренней жизни и внешних отношений. Решать, естественно, в рамках и с учетом федеральных конституционных основ и общих принципов... Суверенитет – это качественное состояние государства. Государство без суверенитета – фикция, и это – бесспорно. Ведь это – реальность, что государства в государстве существуют не только в России, но и на постсоветском пространстве, а их количество измеряется десятками»¹⁴⁷. Республиканский суверенитет в начале 1990-х гг. считался нормальным явлением, как неотъемлемый атрибут республики-государства, сегодня позиция изменилась. Немало специалистов, настаивающих на концепции «жесткого», неделимого государственного суверенитета. В.Зорькин пишет: «До сих пор, даже после президентских выборов 2004 года, из уст отдельных региональных руководителей время от времени звучат слова о необходимости строить федерацию на “разделенном суверенитете”. И это несмотря на принятые Конституционным судом решения: положения о суверенитете должны быть исключены из Конституций субъектов Российской Федерации»¹⁴⁸. С.Шахрай считает, что «Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции Российской Федерации, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т.е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации»¹⁴⁹. Эти рассуждения только на первый взгляд убедительны. Однако более глубокий анализ показывает, что из той же Конституции РФ можно сделать иные выводы. «Многонациональный народ» как источник права предполагает народ как совокупность граждан страны, так и народы отдель-

¹⁴⁷ Ягудин Ш.Ш. Особенности статуса республики в Российской Федерации // Федерализм в России... – С.87.

¹⁴⁸ Зорькин В. Апология Вестфальской системы // Россия в глобальной политике. – 2004. – Т.2. – №3, май-июнь. – С.19.

¹⁴⁹ Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации. – М., 2003. – С.355.

ных республик, причем в последнем случае, если исходить из существующих положений международного права, народом может считаться как отдельная нация / этнос, так и полиэтничный народ субъекта. Принцип самоопределения народа распространяется и на тот и на другой случай. Наличие двух источников власти в многонациональной стране приводит к выводу о двух уровнях суверенитета. Дискуссия об ограниченном и неограниченном суверенитете имеет мало смысла – сегодня любое государство ограничено международным правом, отдельными договорами и обязательствами, а также фактической зависимостью от многих обстоятельств. Включение в состав ООН далеко не самый яркий показатель полной суверенности. Небольшая и слаборазвитая страна может оказаться в зависимости даже от транснациональной корпорации, не говоря уже о военных альянсах. С другой стороны, со штатом Калифорния по своему влиянию в мире сравнится далеко не каждое независимое государство. Поэтому суверенитет – понятие «плавающее», ситуативное, относительное, не привязанное к жесткой системе координат, а потому и постепенно теряющее свое значение вместе с глобализацией. Обсуждая проблему делимости / неделимости суверенитета РФ, надо задаться вопросом об объеме обязанностей страны не только с точки зрения международных отношений, но и разграничения полномочий внутри страны. С точки зрения формальной логики можно доказать как делимость, так и неделимость суверенитета, но в жизни это сведется к объему полномочий для организации самостоятельной социально-экономической политики, участия в международной жизни и т.д.

Следует заметить, что есть противоречия в самих рассуждениях С.Шахрая. Он, утверждая неделимость суверенитета РФ, в то же время подчеркивает, что сама конструкция государственного устройства России может квалифицироваться как «кооперативный федерализм». «Системный анализ конституционных основ федеративного устройства государства показывает, что модель, закрепленная нормами Конституции Российской Федерации, по сути является кооперативной... Сущность кооперативного федерализма состоит в развитии отношений координации и сотрудничества между федерацией и ее субъектами, для чего создаются соответствующие правовые и институциональные условия»¹⁵⁰. Термин «кооператив-

¹⁵⁰ Там же. – С.334.

ный федерализм» попал в научный оборот с легкой руки Даниэля Дж. Элазара, который описывал американскую модель государства, а, как известно, США изначально строились именно на концепции «разделенного суверенитета». Поэтому С.Шахраю надо отказаться от одного из двух несовместимых тезисов – неделимости суверенитета или «кооперативного федерализма».

Идея неделимости суверенитета, сформулированная Жаном Боденом, появилась в Европе вместе с монархиями, объединявшими разрозненные княжества в мощные, монолитные государства. Концепция «абсолютного» суверенитета, напрямую связанного с абсолютной властью, полученной от Бога, была подвергнута сомнению только с появлением американского федерализма, утвердившего республиканскую форму правления и определившего источником права народ.

В новейшее время идея неделимости суверенитета размывается процессами глобализации. С.Кортунов утверждает: «Процессы глобализации, с одной стороны, размывают классический национальный суверенитет, а с другой, способствуют подъему национального самосознания малых народов, поддерживая тенденцию к увеличению числа субъектов международных отношений»¹⁵¹. Причем это касается не только федераций, но и унитарных государств. Поэтому вопрос «делимости» суверенитета переходит совершенно в иную плоскость, нежели понимание конструкции федерации. Марк Эллиот в статье «Великобритания: суверенитет Парламента под угрозой» пишет: «Хотя доктрину суверенитета Парламента издавна считают основополагающим принципом британского конституционализма, автор данной статьи доказывает, что эта доктрина становится все более неуместной в конституционном контексте, изменяющемся в связи с членством Великобритании в Европейском Союзе, все более сильным акцентом на правах человека и передачей законодательных полномочий региональным парламентам»¹⁵². Заявка более чем серьезная, ибо она касается весьма консервативного британского законодательства, не терпящего конъюнктурных

¹⁵¹ Кортунов С. Глобализация и национальная идентичность // Вестник аналитики. – 2007. – №1. – С.119.

¹⁵² Эллиот М. Великобритания: суверенитет Парламента под угрозой... – С.15.

колебаний и опирающегося не на доктрины, а на прецеденты в судебных решениях.

Объединенная Европа обязывает ограничивать национальный суверенитет, признав верховенство права ЕС в делегированных сферах. Точно так же требование соблюдения прав человека стало выше любого законодательства и даже является основанием для вмешательства во внутренние дела государств, чего не наблюдалось всего лишь четверть века назад. В случае с Великобританией делегирование полномочий Шотландии, Уэльсу и Северной Ирландии ставит вопрос о необходимости считаться с политической реальностью. Формально Лондон может вернуть эти полномочия, но фактически нет, точно также можно рассуждать о распространении суверенных прав и на Канаду, но это всего лишь умозрительная конструкция, исходящая из незыблемости суверенитета. На деле это невозможно. «Суверенитет Парламента преобразован в доктрину обычного права, подверженному тому же процессу эволюции, которому подвержены и все прочие принципы обычного права», – заключает Марк Эллиот¹⁵³.

В мире возникает новая политическая среда, в которой доктрина верховенства национального суверенитета оказывается аномалией. В связи с расширением связей между странами и ростом значения международного права идея суверенитета и принцип невмешательства во внутренние дела государств перестали носить прежний абсолютный смысл. С одной стороны, выросло значение международных организаций и транснациональных корпораций, которые начали исполнять ряд прежних государственных функций, с другой – развитие роли местного самоуправления, повышение статуса регионов привели к передаче значительной части общенациональных полномочий на возможно низкий уровень власти и управления. Не случайно Генри Киссенджер в одном из интервью заявил о смерти Вестфальской системы и бессмысленности идеи государственных суверенитетов¹⁵⁴.

Прощание с суверенитетом дается непросто. Т.Бордачев, отстаивая жизненность государственного суверенитета в изменившихся условиях XXI в., скептически замечает: «Одним из устоявшихся мифов политической и околонучной дискуссии является

¹⁵³ Там же. – С.17.

¹⁵⁴ Там же. – С.21.

утверждение о том, что условием и обязательным следствием присоединения к интеграционной группировке стран Старого Света является отказ от части национального суверенитета. Популярность данного заблуждения связана в первую очередь с тем, что это клише охотно используется в собственных интересах по обе стороны границ Европейского союза»¹⁵⁵. ЕС демонстрирует невероятный прорыв в политологии и государственном праве, не говоря уже о социально-экономической стороне интеграции, доказавшей даже за кратчайший исторический отрезок времени несомненную эффективность. Достижения Европы особенно разительны при сравнении с распадом СССР, всего Восточного блока и имитацией СНГ своего существования.

Осмысление протекающих в Европе процессов представляет гигантский интерес для теории федерализма, так как даже недолгий опыт интеграции уже привнес совершенно новое содержание во многие, казалось бы, незыблемые понятия. Т.Бордачев, уличая ЕС в преувеличении своих законодательных возможностей, пишет: «Однако и в сферах исключительных компетенций, таких, как правила конкурентной политики, денежная политика, внешняя торговля и сохранение биологических ресурсов моря, общеевропейская администрация в Брюсселе тоже не вольна самостоятельно принимать законодательные акты, обязательные к исполнению всеми странами – членами Европейского Союза. Все решения в данных областях принимаются Советом ЕС, то есть опять-таки представителями стран-членов (если и не единогласно, то квалифицированным большинством), после длительной процедуры согласования позиций»¹⁵⁶. Такую процедуру следует рассматривать не как недостаток, а преимущество. Принятие законов простым голосованием еще не означает эффективность их исполнения. Государственная дума РФ демонстрирует скорость, с которой она может принимать законы, но она же показывает ту скорость, с которой она их меняет.

В вопросе национального суверенитета федеративных государств есть интересный момент. Кантоны в свое время объединялись в одно государство Швейцарию с тем, чтобы лучше отстоять

¹⁵⁵ Бордачев Т. Суверенитет и интеграция // Россия в глобальной политике. – 2007. – Т 5. – №1. – С.65.

¹⁵⁶ Там же. – С.70–71.

свой суверенитет. На практике нет абсолютно суверенных государств. Кресло в ООН не является гарантией суверенитета. Не случайно в последние годы живо обсуждается тема суверенитета де-факто, а не только де-юре. «Если говорить о реальном суверенитете в современном мире, – пишет С.Кортунов, – то и сейчас, и традиционно он был присущ очень небольшому количеству государств, которые способны обеспечить определенные параметры своего развития, например, экономического, военного или развития своей политической системы. Надо отметить, что многими параметрами реального суверенитета обладают не только крупные державы, не только великие державы или стремящиеся стать таковыми»¹⁵⁷. К таким государствам он относит Швейцарию, а ведь именно эта страна привержена «разделенному суверенитету», признает не только общее гражданство страны, но и кантона, и даже коммуны.

Учитывая неконструктивность понятия суверенитета в современных условиях, Евросоюз принял принцип субсидиарности. Идея субсидиарности (от латинского слова *subsidiarius* – дополнительный, запасной, вторичный) возникла в католической среде как норма разделения полномочий в иерархических структурах. Его определение в современном значении дал папа Пий XI в энциклике «*Quadragesimo Anno*» (15 мая 1931 г.): «Было бы несправедливо и одновременно очень досадно нарушить социальный порядок, если забрать у объединений низового уровня функции, которые они способны выполнить сами, и поручить их выполнение более обширной группе, имеющей более высокий ранг»¹⁵⁸. Согласно принципу субсидиарности, вопросы, которые можно решать на низовых уровнях управления, нет смысла передавать наверх. Указанный принцип относят также и к взаимоотношениям общественных и властных институтов: властные органы должны вмешиваться лишь тогда, когда граждане и создаваемые ими в порядке самоорганизации объединения не в состоянии самостоятельно решить какую-то проблему.

Принцип субсидиарности нашел отражение в конституциях ряда европейских стран. Например, в Основном законе Германии

¹⁵⁷ Кортунов С. Глобализация и национальная идентичность... – С.120.

¹⁵⁸ *Quadragesimo Anno. Actae Apostolicae Sedis*. 1931. XXIII. P.203. Paragraphe 126–127. Цит. по: Автономов А.С. Принцип субсидиарности и российский федерализм // Федерализм в России... – С.80.

записано: «В целях осуществления идеи Объединенной Европы Федеративная Республика Германия участвует в развитии Европейского Союза, который обязуется сохранять принципы демократического, правового, социального и федеративного государства и принцип subsidiarity, а также гарантирует защиту основных прав, по существу совпадающих с основными правами, содержащимися в Основном законе»¹⁵⁹. В современной Германии к принципу subsidiarity относятся с особым вниманием, однако некоторые немецкие авторы выражают опасения относительно того, насколько работающим окажется данный принцип в рамках Европейского Союза, если применять его единообразно и к унитарным, и к федеративным государствам.

В документах, принятых в рамках Совета Европы, принцип subsidiarity занял одно из ключевых мест. Впервые официально этот термин был употреблен в 1975 г. в заключении Комиссии по Европейскому Союзу. Затем, по предложению Европейского парламента в 1984 г., он стал рассматриваться как один из основных элементов системы Европейского Сообщества. Таким образом, мы видим, что принципу subsidiarity придается значение, которое позволяет использовать его не только при построении федераций. В нем предполагается противодействие построению иерархической евробюрократии в целом. Вместе с тем именно федерализация Европейского Союза выдвинула данный принцип на первый план в ходе процессов интеграции.

Распределение компетенции между федерацией и ее субъектами является довольно сложной задачей, т.к. требует при распределении полномочий брать в расчет способность органов того или иного уровня власти эффективно решать задачи, стоящие перед федерацией.

Принцип subsidiarity не является ситуативным, он нужен для установления базовых критериев отнесения того или иного вопроса к ведению федерации или ее субъектов, органов государственной власти или органов местного самоуправления. Он не обязательно влечет за собой децентрализацию и в зависимости от ситуации может действовать в обоих направлениях и приводить, если это признается необходимым для усиления эффективности, к закреплению за федерацией более широких полномочий.

¹⁵⁹ Конституции государств Европы. – М., 2001. – Т.1. – С.588.

Subsidiarity как универсальный принцип стал рассматриваться относительно недавно, поэтому есть сомнения в его эффективности. Джордж Андерсон пишет: «Будучи в некоторых отношениях полезным, этот принцип оказался трудноприменимым на практике»¹⁶⁰. Сегодняшние трудности в его толковании не исключают его перспективности, особенно в условиях, когда идея суверенитета сталкивается со все большими сложностями в понимании его объема и предмета применения.

В жизни суверенитет сводится к разграничению полномочий. Конституционная база РФ оказалась недостаточной для обеспечения эффективности процесса разграничения на практике. Особенно остро стоит проблема распределения компетенции между органами государственной власти разного уровня по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Дело в том, что ст.72 Конституции РФ содержит в качестве предметов ведения и полномочий вопросы, которые можно отнести и к законодательной сфере, и к сфере исполнительной власти, и вопросы только исполнительной власти. Из ст.72 Конституции не ясно, каким образом должны размежевываться и осуществляться полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Совместные полномочия по своей природе предполагают взаимное участие федерального и регионального законодателя с тем, чтобы предусмотреть как общие интересы федерации, так и местные особенности. Практика наглядно продемонстрировала, что данная сфера имеет тенденцию либо к избыточной децентрализации, либо, напротив, к неоправданной централизации. В начале 1990-х гг. в отношениях «центр–регионы» доминировали субъекты РФ, которые принимали опережающие законы, порой выходя за пределы собственной компетенции. Это создало «лоскутное» правовое поле и не было четкости в налогообложении. В 1993–1994 гг. была проведена реформа межбюджетных отношений, в результате которой были установлены единые (за исключением Татарстана, Башкортостана и Якутии) нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты субъектов федерации, создан Фонд финансовой поддержки регионов, из которого трансферты стали распределяться на основе единой формулы. В результате в структуре консолиди-

¹⁶⁰ Андерсон Дж. Федерализм: введение... – С.39.

рованного бюджета РФ доля регионов удвоилась, превысив к середине 1990-х гг. 50%, финансовая база региональной власти окрепла.

В 1996 г. были проведены выборы губернаторов, и регионы в лице губернаторов получили значительную независимость от центра. Усилились позиции межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия. Восемь глав региональных ассоциаций вошли в Президиум Правительства РФ. Попытки Москвы сократить налоговую базу регионов, уменьшить прямые трансферты в 1998 г. не увенчались успехом. Вместе с тем началась практика изъятия доходов региональных бюджетов за счет изменения налогового законодательства. «Например, в ноябре 1998 г. регионы понесли потери в результате образования торгового дома РАО «Газпром». Так бюджетные потери Екатеринбурга составили 10% от налоговых доходов города, Нижегородской области – более 400 млрд. руб. По мнению глав многих регионов РФ, такое изменение налоговой базы противоречило закону о бюджетном устройстве России»¹⁶¹. С середины 1999 г. наблюдалось усиление центра; укрепление руководства федеральных ведомств в субъектах федерации; смена ряда представителей президента в регионах; вывод федеральных служащих из-под контроля региональных властей; ужесточение контроля над целевым расходованием средств федерального бюджета в регионах с помощью отделений Федерального казначейства РФ; принятие ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации». Одновременно Конституционный суд РФ посчитал, что федеральный законодатель вправе регулировать предметы совместного ведения с той степенью детализации, с какой он сочтет это необходимым, а федеральные органы исполнительной власти – самостоятельно осуществлять полномочия по предметам совместного ведения. Отсутствие конституционных рамок деятельности федеральных органов власти в сфере совместного ведения фактически превращает их в исключительные полномочия центра. Не случайно прозвучали предложения об изъятии ст.72 из Конституции РФ.

¹⁶¹ Капустина Л. Эволюция отношений «Центр – регионы» и сценарии развития федеративных отношений в России // Федерализм в России... – С.65.

В мировой практике такие прецеденты существуют. Например, в Швейцарии нет совместных полномочий. При возникновении общих с другими кантонами или федеральными органами проблем заключаются договоры. Считается успешной федеративная система Германии, где есть «конкурирующие полномочия» (в вопросах гражданского и уголовного права, исполнения приговоров, судостроительства и судопроизводства, социального обеспечения и пр.), а также сфера рамочного (типового) законодательства федерации (в вопросах правового статуса лиц, состоящих на государственной службе земель, общин и других корпораций публичного права; общего положения печати и кино; охраны природы, распределения земель и пр.). «При этом в сфере конкурирующего законодательства и федеральных рамочных предписаний, – пишет В.В.Невинский, – Федерация принимает участие только в случае, когда вопрос не может быть эффективно урегулирован законодательством отдельных земель, либо регулирование вопроса законодательством земли могло бы нарушить интересы другой земли или страны в целом, либо этого требует соблюдение правового или экономического единства (ст.72, ст.75). Как показывает практика, нормотворчество в вопросах конкурирующего законодательства требует единообразия, поэтому участие земель в данной сфере незначительно. С 1969 г. Федерация получила право участвовать в решении задач земель, если таковые имеют общенациональное значение и это требуется для улучшения условий жизни (ст.91а). После такого распределения полномочий на долю земель остается главным образом законодательство в области образования и культуры, общинного устройства и полицейских дел»¹⁶². Здесь следует заметить, что в Германии «федерация получила право» от земель. Иначе говоря, при изменении обстоятельств оно может быть отозвано. Вопрос немаловажный с точки зрения понимания природы федерализма.

В австрийской модели федерализма разграничение полномочий представляет из себя довольно сложную конструкцию с подробным изложением полномочий федерации, совместных, а также предусмотрена остаточная компетенция земель.

Можно прийти к выводу, что сфера совместных полномочий не искусственная юридическая конструкция, а результат естественной эволюции федеративных отношений и в зависимости от конкретной

¹⁶² Невинский В.В. Вводная статья к конституции Германии // Конституции государств Европы. Т.1... – С.576.

ситуации может принимать различные очертания от полного отказа от нее до детального определения перечня предметов ведения и полномочий.

В концепции суверенитета определенное место занимает внешний аспект. Суверенитет РФ проявляется в сфере международных отношений и он, казалось бы, является наиболее убедительным доказательством отсутствия суверенитета у субъектов, однако многие федеративные государства (и даже унитарные, как, например, Япония) считают возможным и даже стимулируют внешнюю деятельность своих субъектов, естественно, в рамках общей внешней политики страны. Вместе с тем и федеральный центр должен строить свою внешнюю политику с учетом интересов субъектов, а порой, когда это касается полномочий регионов, не имеет права заключать договоры и соглашения без санкций субъекта. В этом опять-таки наблюдается проявление разделенного суверенитета.

Таким образом, в Конституции РФ, наряду с закрепленными базовыми понятиями, существуют и определенные противоречия, зафиксированные как ответная реакция на политические реалии начала 1990-х гг., а также связанные с трактовкой тех или иных положений в условиях динамично развивающейся международной и российской практики. Время от времени в прессе обсуждается вопрос пересмотра Конституции, однако многие правовые пробелы вполне могут быть компенсированы через принятие законов, не разрушая фундамент российской государственности, который с 1993 г. показал, что он фактор стабильности, несмотря на претензии к его содержанию.

§ 2. Статус субъектов Российской Федерации и перспективы их укрупнения

Конституция РФ содержит исчерпывающий перечень субъектов федерации, которые делятся на разновидности: республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа. Россия – страна с наибольшим количеством субъектов, что вызывает определенную дискуссию, под которой кроются различные мотивы. В литературе обсуждается количество субъектов как избыточное, а потому предлагается их объединить в

более крупные единицы. Однако для федеративного устройства государства не имеет большого значения количество субъектов, поскольку само управление строится на разделении полномочий, ведь центр не должен администрировать регионами, поскольку у каждого уровня управления свой круг полномочий. Гораздо важнее вопрос количества полномочий у центра и субъектов, а также их финансовая обеспеченность.

Конституция РФ дает общую формулировку статуса республики, оставляя детальное определение самим субъектам. В силу этого республики в начале 1990-х гг. по-разному определяли свой статус. Это был период законотворчества «снизу»¹⁶³. В ряде конституций (Бурятия, Кабардино-Балкарии, Башкортостана, Удмуртии и др.) содержались статьи о государственном суверенитете, Республика Тыва записала в своей Конституции (ч.4 ст.1), что она «имеет право на самоопределение и выход из состава Российской Федерации путем всенародного референдума», а также право объявления военного положения, принятия решений по вопросам войны и мира. Бурятия, Коми, Тыва, Башкортостан, Калмыкия, Карелия, Северная Осетия, Ингушетия утвердили порядок введения чрезвычайного положения на своей территории; Дагестан, Татарстан, Башкортостан, Тыва, Ингушетия, Коми, Свердловская и Новгородская области и др. взяли на себя вопросы регулирования внешней политики и международных договоров¹⁶⁴. Кроме этого, в конституциях ряда республик было записано верховенство республиканских конституций над Конституцией РФ, право изменения статуса республики путем референдума. Республика Татарстан провозгласила себя «ассоциированной с Российской Федерацией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения», а также субъектом международного права. Республика Бурятия признавала, что в ведении Российской Федерации находились предметы ведения республики, которые она «добровольно делегировала в ведение Федерации», оставив «за собой право... отзыва (полномочий) в

¹⁶³ См.: Конституции республик в составе Российской Федерации. Вып. 1 и 2. – М., 1995. В большинстве своем данные редакции актов субъектов РФ уже не действуют.

¹⁶⁴ Проблемы и пути совершенствования государственного управления в Российской Федерации. – Екатеринбург, 1999. – С.24.

случае недобросовестного их осуществления федеральными органами» (ст.61, ч.1 ст.64, ст.68 Конституции республики). Республика Саха (Якутия) «часть принадлежащих ей суверенных прав добровольно и на основе Федеративного договора» передавала «на определенный срок в ведение федеральных органов государственной власти Российской Федерации» (ч.1 ст.39).

Природные ресурсы объявлялись на конституционном уровне достоянием (собственностью) народа республик Бурятии (ч.1 ст.8), Северной Осетии (ч.1 ст.10), Татарстана (ст.9), Удмуртии (ч.1 ст.13), Адыгеи (ч.2 ст.13), Ингушетии (ч.1 ст.10), Калмыкии (ст.14), Башкортостана (ст.10) и др. В Дагестане все ресурсы, в особенности континентального шельфа Каспийского моря и морской экономической зоны, также объявлялись достоянием народа республики (ч.1 ст.14). В Ингушетии «возвращение политическими средствами незаконно отторгнутой территории» провозглашалось важнейшей задачей государства (ст.11). В Якутии все ресурсы, в том числе воздушное пространство и континентальный шельф, являлись «собственностью Республики Якутия и неотъемлемым достоянием народа Республики Якутия» (ст.5). На территории Республики Тыва не допускалась частная собственность на землю.

Законодательство республик не обошло вниманием и вопрос гражданства. Весьма распространенным было ограничение республиками прав граждан Российской Федерации, не обладающих республиканским гражданством. Особенно это проявлялось в избирательном законодательстве республик. Конституция Татарстана предусматривала право избирать и быть избранными только за гражданами республики (ч.1 ст.70), а президентом республики мог быть избранным гражданин, постоянно проживающий на территории республики не менее 10 лет (ценз оседлости) и владеющий государственными языками (татарским и русским) (ч.1 ст.108). В данном случае следует заметить, что аналогичная практика существует и в других странах. Например, в Германии для получения пассивного избирательного права при выборах в ландтаги практикуется ценз оседлости, который не применяется при выборах в Бундестаг. В Нижней Саксонии, Гессене и Баварии пассивное избирательное право предоставляется гражданам, достигшим 21 года и прожившим до дня выборов в этой земле не менее 1 года¹⁶⁵.

¹⁶⁵ См.: Зарубежный федерализм... – С.25.

В провинции Катамарка (Аргентина) к кандидату в депутаты предъявляются такие требования, как аргентинское гражданство; проживание на территории провинции в течение 4 лет; достижение возраста 25 лет; наличие профессиональных, культурных, коммерческих и иных подобных связей с провинцией¹⁶⁶. В провинции Квебек кандидат в состав Национальной Ассамблеи должен иметь канадское гражданство, проживать на территории Квебека не менее 6 месяцев¹⁶⁷.

В федерациях, построенных по национально-территориальному принципу, законодательные органы субъектов федерации учитывают национальный состав населения. Соответственно, к кандидатам на выборные должности могут предъявляться дополнительные требования. К примеру, специфика структуры органов Брюссельского столичного региона (Бельгии) отражает национальный состав его жителей и заключается в следующем: во-первых, Совет состоит из членов-франкофонов и членов-нидерландофонов (фламандцев), которые проживают на территории региона и в палатах федерального парламента, создают соответственно французскую и нидерландскую лингвистические группы Совета; во-вторых, обе лингвистические группы образуют объединенную коллегию и заседают совместно.

По поводу введения республиканского гражданства в РФ можно также привести примеры других стран, где это допускается. Например, в Швейцарии существует одновременно три вида гражданства: коммуны, кантона и страны. У Пуэрто-Рико в США есть собственное гражданство и т.д.

Нетрудно прокомментировать ассоциированный статус, который присущ для устройства многих государств. Вопрос владения ресурсами в мировой практике решается не столь однозначно, как сегодня записано в федеральном законодательстве России. Проблема развития национальных языков проработана международным правом весьма глубоко, причем в пользу этнических групп. Например, татарский язык в Евросоюзе признан коренным, хотя татар в Западной Европе всего примерно 50 тысяч.

Сегодня период правового творчества республик 1990-х гг. оценивают однозначно негативно, как разгул «анархии» режима

¹⁶⁶ См.: Федерализм в России и в мире. – Казань, 2004. – С.33.

¹⁶⁷ См.: Тимашева Т.Н. Канадская модель федерализма. – М., 2002. – С.99–100.

Б.Н.Ельцина. Но можно увидеть и позитивные моменты такого законотворчества. Оно было опережающим, поскольку федеральный законодатель не работал достаточно эффективно. Многие положения, воспринимаемые сегодня как противоречащие федеральному законодательству, в то время вполне были в русле Декларации о государственном суверенитете РФ. Кроме того, существовала проблема трансформации авторитарного сверхцентрализованного режима в принципиально иное состояние. Из истории известно, что империи не становились федерациями, они распадались, но в России это стало возможным и механизмом выступало законотворчество «снизу». Б.Н.Ельцин его выразил знаменитой фразой: «Берите суверенитета, сколько проглотите!». По большому счету такой подход и спас страну от полного разложения. Энтузиазм и творчество в государственном строительстве стали противовесом «шоковой терапии» и дефолту, за что в ответе федеральный центр. Не регионы разваливали страну, они ее спасали как могли.

Историческая динамика в ходе трансформации законодательной сферы РФ была весьма противоречивой. «Лоскутное» правовое поле РФ сопровождалось во многих случаях принятием некачественных законов на местах, что не содействовало эффективной работе единой экономики. Впрочем, экономический кризис, сопровождавшийся дефолтом, имел далеко идущие последствия в отношениях центра и субъектов, что не учитывается юристами, рассматривающими сугубо формально соответствие законов, принятых в субъектах, федеральным нормам или Конституции РФ (будь она советской, социалистической или образца 1993 г.). Такой подход лишает анализ какой-либо ценности.

Экономический и политический кризис августа 1998 г. имел далеко идущие последствия в регионах, вынуждая их к расширению самостоятельности. В условиях безудержного падения рубля, замороженных банковских счетов, стремительно повышающихся цен на потребительские товары, ставшие менее доступными, и растущей паники региональные элиты были вынуждены искать свои собственные способы борьбы с кризисом. По выражению одного обозревателя, «крах рубля и банковской системы ничто по сравнению с крахом политических учреждений Федерации. Бездеятельность центральных властей вынуждает регионы действовать по принципу «каждый сам за себя». Губернаторы и президенты, понимая, что они не

могут рассчитывать на какие-либо определенные указания от центра, и еще менее на помощь, принимают чрезвычайные меры, чтобы сохранить ситуацию под контролем. Опыт управления в кризисной ситуации, который приобрели региональные элиты, и дополнительные полномочия, которые они получили за прошедшие несколько недель, неизбежно превратят Россию в конфедерацию»¹⁶⁸. Хотя здесь вполне возможно преувеличение, эти замечания свидетельствуют о реально существовавших проблемах. Сегодня с высоты относительной стабильности нельзя все явления того периода оценивать как сепаратизм, «правовой беспредел» и т.д. Ведь ряд губернаторов ввели чрезвычайные меры для борьбы с кризисом, не имея поддержки из центра. Многие области и республики в ответ на кризис ввели ценовой контроль на ряд основных пищевых продуктов и потребительских товаров, стараясь оградить свое население от последствий инфляции. Многие регионы наложили ограничения на экспорт сельскохозяйственных изделий со своей территории в нарушение очень либеральных федеральных законов, гарантирующих свободное обращение товаров и услуг по всей РФ. В некоторых регионах были приняты меры, чтобы изолировать местные банки от последствий финансового краха, путем прекращения перечисления депозиторских фондов в Москву или организации региональной системы внутренних и внешних расчетов, независимой от центральной банковской системы. И не имея практических шансов получить федеральные трансфертные платежи, на которые они формально имели право, все большее число регионов стали вычитать эти суммы из налоговых поступлений, причитающихся Москве, или вовсе отказывались отдавать налоги. Подобные меры были вынужденными, они породили множество конфликтов между центром и периферией в области юрисдикции и распределения полномочий, контроля над ресурсами и т.д. Большая самостоятельность регионов содействовала их выживанию, особенно более богатых и обладающих большими ресурсами, или таких дальневосточных регионов, имеющих широкие возможности для внешних экономических связей, как Амурская и Сахалинская область, Приморский и Хабаровский края. Эта тенденция сопровождалась ростом общественного доверия к местным властям и снижением авторитета центра.

¹⁶⁸ Независимая Газета. 10 сентября 1998 г.

Преодоление экономического кризиса позволило предпринять политические шаги, в том числе и по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным, с чем многие субъекты были согласны из прагматических соображений, ведь единое правовое пространство РФ повышало инвестиционную привлекательность регионов. Как это нередко бывает в политике, период «вольностей» сменился этапом централизации с перекосом в сторону сосредоточения в руках федеральных органов избыточных функций. К сожалению, во многих случаях российский федеральный законодатель перестал оставлять места нормотворческой свободы и самостоятельного предмета деятельности законодательству региональному. Нетрудно предсказать, что жизнь потребует разумного сочетания централизации и децентрализации в принятии законов, ибо именно баланс в нормотворчестве отвечает природе федеративного устройства государства.

«Парад суверенитетов» в РФ затронул не только республики, но и другие субъекты РФ. Согласно Конституции России, все шесть типов субъектов федерации – республики, края, области, города федерального значения, автономные области и автономные округа имеют равные права, но реально каждый из субъектов федерации выстраивал собственную модель взаимоотношений с федеральным центром. В период подписания Федеративного договора 1992 г. существовало несколько концепций их будущего правового положения.

Одно из предложений состояло в образовании так называемой Русской Республики. При таком варианте края и области оставались бы административно-территориальными подразделениями унитарного государства – России (Русской Республики), входящей в состав Российской Федерации наряду с другими субъектами (республиками). Именованная края, области и города федерального значения предлагалось «федеральными территориями», при этом резко увеличивалась разница в правовом и экономическом положении между республиками и другими территориями. Это могло вызвать оправданное недовольство последних – зачастую более мощных по экономическому потенциалу, чем республики. Тем более нереальным был этот вариант по той причине, что на один уровень были поставлены, к примеру, Республика Адыгея и вся Россия. Выделение внутри федерации Русской Республики, включающей в себя края, области и города федерального значения, низвело бы всю

огромную территорию с русскоязычным населением до статуса одного субъекта федерации, равного в юридическом отношении с республиками. Данный путь не был реалистичным.

Смысл другого предложения состоял в образовании из сопредельных краев и областей так называемых земель. В одном из вариантов проекта Конституции РФ, подготовленном Конституционной комиссией, даже использовалось такое понятие – «земля». Земли наделялись правами субъектов РФ. Однако данный сценарий также не был реализован в силу объективных причин – у страны просто не было для этого достаточного ресурса. Да и политическая ситуация этому не способствовала.

Восторжествовала концепция постепенного уравнивания статуса краев и областей с национальными республиками. И хотя различия между субъектами сохраняются, но основная тенденция имеет именно такую направленность. Процесс выравнивания правовых статусов субъектов различными исследователями понимается по-разному. Одна из популярных идей – губернизация России предполагает придание унифицированного статуса всем субъектам как административно-территориальным единицам без учета этнического фактора. Однако губерния ассоциируется с административным делением Российской империи, а потому явно или неявно предполагает превращение Российской Федерации в унитарное государство¹⁶⁹.

Суть противоположного мнения состояла в республиканизации субъектов. Для этого были определены основания. 21 октября 1993 г. Свердловская область провозгласила себя Уральской Республикой и приняла собственную Конституцию¹⁷⁰. Вслед за этим последовали попытки создания Вологодской и Дальневосточной республик. После Указа Президента РФ о государственной поддержке казачества¹⁷¹ на юге России усилилось движение за создание Области Войска Донского как самостоятельного

¹⁶⁹ См.: Жириновский В.В. Каким быть государству Российскому. – М., 1995.

¹⁷⁰ Конституция Уральской Республики // Екатеринбургские ведомости. 30 октября 1993 г.

¹⁷¹ Указ Президента РФ о мерах по реализации Закона РФ «О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества // ВВС РФ. – 1992. – № 25. – Ст.1429; Указ Президента РФ о государственной поддержке казачества // ВВС РФ. – 1993. – № 12. – Ст.993.

«государственно-территориального субъекта Российской Федерации» и шире – за образование Южно-Русской Республики. В 1993 г. Архангельский областной Совет самостоятельно повысил статус области и расширил права местной власти. Областные власти получили право приостанавливать деятельность тех федеральных органов государственной власти, которые «противоречат интересам местного населения». Для формирования областного и арбитражного судов, назначения и освобождения руководителей федеральных органов власти требовалось согласие областного Совета и главы областной администрации¹⁷².

Против республиканизации выступили представители национальных образований в составе Российской Федерации¹⁷³, поскольку этот процесс ассоциировался у них с «выравниванием под одну гребенку» и с «очисткой региональной политики от этнического фактора». Для национальных образований мысль о равноправии казалась в то время неприемлемой.

С 1999 г. начинается процесс унификации законодательства субъектов и одновременно поднимается вопрос об укрупнении регионов. Появление федеральных округов и института полномочных представителей Президента Российской Федерации непосредственно связано с необходимостью укрепления центра, приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным, повышения эффективности администрирования. Наличие регионов, неспособных самостоятельно реализовать взятые на себя полномочия, также стало мотивом введения нового института в системе федеративных отношений. «Возник управленческий разрыв, – пишет Д.Бадовский, – между центральными федеральными органами исполнительной власти и их территориальными подразделениями в субъектах федерации. Чрезмерное количество управляемых элементов не позволяло эффективно контролировать исполнение решений, а зачастую имела место непроходимость системы для управленческих сигналов «по вертикали». Последствия сохранения «слабого

¹⁷² См.: Национальная доктрина в Российской Федерации. – М., 1995. – С.41–42.

¹⁷³ См.: Карпынов А.Д., Этылин В.М. Концепция государственной национальной политики в РФ // Думский вестник. – 1996. – № 3. – С.99, 106.

центра и слабых регионов» могли быть очень серьезными для страны»¹⁷⁴.

Образование округов как раз и явилось результатом осознания на государственном уровне существования управленческих проблем. Округа были призваны восстановить степень управляемости. Их образование привело также к деконцентрации полномочий президентской власти, приближения центрального аппарата управления к субъектам федерации. Среди задач, которые ставились перед федеральными округами, были повышение эффективности реализации государственной политики в области территориального развития, обеспечение единства правового и экономического пространства федерации как по вертикали, так и по горизонтали, увеличение возможности межрегиональной интеграции, оптимизации взаимодействия региональных и муниципальных уровней управления, выравнивания социально-экономических потенциалов регионов. Не исключалось, что федеральные округа в перспективе могут стать административной и территориальной структурой для проведения государственной политики в области регионального развития. Надежды и призывы на укрепление округов как самостоятельных единиц в структуре управления звучали довольно внушительно, а потому предлагалось на уровне федерального закона определить правовой статус округов как новых территориально-политических образований в составе Российской Федерации¹⁷⁵.

В то же время многие эксперты полагают, что с формированием округов создается дополнительный потенциал дезинтеграции и сепаратизма, появляются предпосылки для превращения новых округов в квазигосударства, тем более, что они совпадают с военными округами. Выражаются опасения по поводу усиления тенденции к делению страны на семь политико-экономических и информационных пространств. Прошедшее со дня учреждения округов время показало, что они не стали административными единицами и после выполнения функции приведения региональных законов в соответствие с федеральными занимаются в большей мере функциями контроля. В политической сфере полпреды в

¹⁷⁴ Бадовский Д. Полпреды Президента: проблемы становления нового института // Научные доклады Научно-исследовательского института социальных систем МГУ им. М.В.Ломоносова. – 2001. – № 3, январь. – С.3.

¹⁷⁵ См.: Медведев Н.П. Политическая регионалистика. – М., 2002. – С.85.

настоящее время концентрируют свои усилия на работе по разрешению политических конфликтов на региональном уровне, контроле над ходом региональных выборов и т.д. Активно проводится линия на формирование на уровне округов своей информационной политики. Создаются координационные советы округа в ряде сфер общественной жизни.

Надежды на укрепление столиц округов не оправдались. Не административный, а экономический и политический вес субъектов и их столиц оказалась более существенным фактором.

Создание округов способствовало разрушению межрегиональных ассоциаций экономического сотрудничества. Впрочем, следует заметить, что эти ассоциации не имели какого-либо веса в экономических проектах регионов.

В той или иной степени «окружной» реорганизации подвергаются не только ассоциации межрегионального сотрудничества, но и территориальная деятельность крупнейших компаний и корпораций, а также естественных монополий. В настоящее время полпреды никак ее не регулируют, а реорганизация, в свою очередь, не всегда связана только с «подстраиванием» под округа. Например, перестройка территориальной системы государственного Сбербанка действительно идет в соответствии со схемой округов, но одновременно и в соответствии с требованиями международных финансовых организаций. Реструктуризация естественных монополий идет, в первую очередь, в соответствии с логикой корпоративных планов, а руководители этих компаний не всегда заинтересованы в укреплении влияния полпредов на собственные укрупненные региональные структуры.

Следует также иметь в виду, что сама нарезка федеральных округов производилась без учета экономического районирования страны и экономического потенциала регионов. Это, в перспективе, потребует уточнения количества и состава федеральных округов. Поэтому, при условии развития округов как центров управления территориальным социально-экономическим развитием, долгосрочной задачей может стать изменение принципов их образования и организации. Возможно, например, проведение иной нарезки округов, с учетом экономического потенциала территорий. Это позволит привести систему федеральных округов в соответствие с объективными критериями экономического, социального зонирования территории страны, особенностями организации базовых

отраслей экономики, транспортной и социальной инфраструктуры. В долгосрочном плане реформа, связанная с созданием и развитием системы округов, может рассматриваться и как первый шаг в проведении административно-территориальной реформы.

В целом в разных округах в развитии института полномочных представителей наблюдаются различные тенденции. В ряде случаев система полномочных представителей начинает работать как система «федерального вмешательства» в региональные политические процессы, расстановку сил местной элиты, как инструмент ограничения власти губернаторов, механизм политического контроля над ними. В других случаях и в других субъектах федерации может наблюдаться прямо противоположная ситуация: аппараты полпредов формируются из людей губернаторов, быстро интегрируются и поглощаются местной элитой, происходит дальнейшее сращивание федеральной и региональной бюрократии. Здесь гипотетическая система федерального вмешательства постепенно эволюционирует в систему регионального лоббизма в Центре.

Возникновение федеральных округов мотивировалось необходимостью уменьшения количества субъектов для большей управляемости государства. Идеология «укрепления российской государственности» стала основанием для попыток пересмотра контуров федеративного устройства России через политику «укрупнения субъектов». Принцип национального самоопределения, исторически положенный в основу государственного устройства СССР и РСФСР, правопреемницей которых стала РФ, все больше вытеснялся из спектра политических ценностей. Советская политика национального самоопределения начала подвергаться резкой критике как «волюнтаристская», «искусственная», «потерпевшая фиаско».

В качестве причин назывались: неоднородность России как «большого пространства»; преобладание вертикальных связей над горизонтальными; неосвоенность многих стратегически важных территорий; большие разрывы между освоенными и обжитыми ареалами¹⁷⁶; наследие сталинской административной системы¹⁷⁷ и

¹⁷⁶ См.: Бирюков С. Как нам переустроить Россию // Стратегия России. – 2005. – №7, июль. – С.48.

¹⁷⁷ Климов А. Субъекты «Haute couture». Объединение регионов и проблемы российского федерализма // Стратегия России. – 2005. – №7, июль. – С.41–42.

т.д. Все чаще вопрос административного деления России анализировался экономистами. Газета «Известия» проинформировала о программе, разработанной Государственным НИИ «Совет по изучению производительных сил», в соответствии с которой Россия разделяется на 28 губерний. Предложенный документ был «взят за основу» для дальнейшей доработки с участием представителей президента РФ, правительства и парламента¹⁷⁸. Другие авторы предложили 12 экономических районов («территориально-производственных комплексов»)¹⁷⁹, кто-то 48 или 30 и т.д.

В числе преимуществ нового деления назывались усиление экономической интеграции территорий, оптимальное использование единой социально-экономической инфраструктуры, повышение в целом хозяйственной эффективности; уменьшение численности бюрократических структур и управленческого аппарата¹⁸⁰. Однако при внимательном анализе оказалось, что в идее «губернизации» не была продумана не только политическая, но и экономическая составляющая. Более того, не были учтены даже транспортные инфраструктуры, без которых невозможна интеграция в новые административные структуры. Иначе говоря, число новых субъектов определялось «на глаз». «В случае проведения масштабной «акции» по укрупнению регионов мы можем получить дезорганизацию пространственного управления, – пишет М.Дианов. – О чем говорят экономгеографы? Дороги, коммуникации проложены в соответствии с советским административно-территориальным делением, прокладывать новые сети – дело крайне дорогостоящее и требующее довольно долгого времени, уже не говоря об опасностях ликвидации национальных республик: рост сепаратизма, возможность развития конфликта, вплоть до вооруженного»¹⁸¹. Насколько вопрос коммуникаций важен при перекройке административных

¹⁷⁸ См.: Роткевич Е. Региональные элиты против «объединительных референдумов» // Известия. 27 июня 2005 г.

¹⁷⁹ См.: Потемкин А. Меньше регионов – сильнее страна // Российская газета. 8 декабря 2004 г.

¹⁸⁰ См.: Витебская Т. Губернатор Корякского АО О.Кожемяко: «У нас с Абрамовичем одинаковые проблемы» // Известия. 7 июня 2005 г.

¹⁸¹ Дианов М. Инициативы президента по изменению политической системы и особенности российского федерализма // Вестник аналитики. – 2005. – №1 (19). – С.12.

границ, говорит один маленький факт. «Обжитые территории за Уралом и через столетия после начала их освоения представляют собой лишь узкую полосу на юге вдоль Транссибирской магистрали, шириной в некоторых местах 100–200 км»¹⁸². После констатации этого факта можно не углубляться в тему дорог.

Идея укрупнения регионов возникла скорее как политическая тема на волне определенного разочарования федерализмом и на фоне чеченского конфликта на Северном Кавказе. В определенной степени, как пишет О.Гаман-Голутвина, «административная реформа неявно интерпретируется как самоцель, хотя она является, скорее, инструментом – полиаспектным и многокомпонентным, но не самодовлеющим – достижения содержательных целей, среди которых наиболее существенной представляется обеспечение конкурентоспособности государства»¹⁸³. Последнее, а именно, гарантии повышения конкурентоспособности в связи с укрупнением и административными реформами, практически не обсуждается.

Идея укрупнения первоначально выражалась в простой формуле – «вернуться к прошлому»¹⁸⁴. Особо подчеркивался фактор устранения «неадекватных суверенных амбиций великого множества территориально-национальных автономий» и повторения судьбы распавшегося СССР, центробежного воздействия «национального фактора»¹⁸⁵. Общим местом стала поверхностная оценка роли этнокультурного фактора в российском политическом поле. Ряд политиков стали обвинять наличие республик как причину многих российских проблем. В памяти были свежи воспоминания о распаде СССР по национальному признаку. МИД РФ время от времени поднимал вопрос о положении русских в прибалтийских республиках. Состояние депрессивных регионов стали объяснять мнимыми привилегиями республик, которые якобы объедают другие субъекты и т.д.

¹⁸² Бирюков С. Как нам переустроить Россию... – С.48.

¹⁸³ Гаман-Голутвина О. Административная реформа в Российской Федерации: предварительные малоутешительные итоги // Вестник аналитики. – 2006. – №4. – С.49.

¹⁸⁴ Потемкин А. Меньше регионов – сильнее страна // Российская газета. 8 декабря 2004 г.

¹⁸⁵ Там же.

Однако «укрупнение» встретило возражение со стороны республик, которые увидели неприкрытое покушение на национально-государственное устройство страны, а значит и на судьбу самих народов. Президент Удмуртии А.Волков не одобрил слияния крупных республик и областей как неэффективное и разрушающее устои, сложившиеся в любом регионе, в т.ч. и в Удмуртии, являющейся «неделимой частицей России». В то же время исключением, по его мнению, могли бы быть небольшие по численности национальные округа. Он поддержал их присоединение к территориям, «к которым они тяготеют и экономически, и этнически»¹⁸⁶. Президент Республики Адыгея Хазрет Совмен в интервью «Российской газете» следующим образом прокомментировал перспективы укрупнения с Краснодарским краем: «Никто ко мне по этому вопросу официально не обращался»; «он возник, с одной стороны, на пустом месте благодаря отдельным неосторожным высказываниям ряда политиков, руководителей регионального уровня, с другой – был умело раздут СМИ»¹⁸⁷. На настойчивые вопросы журналистов о возможности слияния Татарстана и Ульяновской области Президент РТ М.Ш.Шаймиев ответил: «Если Ульяновская область захочет объединиться с Татарстаном, то пусть обращается с просьбой о вступлении в состав республики». Здесь существенны два момента: волеизъявление самого субъекта, как ясно выраженная воля народа, а не идея каких-то политических сил и второе – республика не собирается самораспускаться. В целом и политическая элита, и СМИ отнеслись к изменению статусов республик довольно спокойно.

«Возврат» к прошлой губернской системе царской России некорректен уже в самой постановке. Нельзя восстановить монархию, забыть советский период истории. Идеализация дореволюционного периода строится во многом на незнании истории. Архаичность губернской системы была предметом жарких дискуссий еще в начале XX в. Предлагать вернуться к тому, что стало одной из причин самой революции, по меньшей мере

¹⁸⁶ Пресс-конференция Президента УР А.Волкова. Сегодня Удмуртия стабильно развивающийся регион России // Известия Удмуртской Республики. 4 ноября 2004 г.

¹⁸⁷ Интервью М.Бровкиной с Президентом Республики Адыгея Хазретом Совменом. Адыгея новой реальности // Российская газета. 15 июня 2005 г.

безответственно. Кстати, «губернизация» ставит другой вопрос о размерах территорий и механизмов их создания. Один из проектов предлагал объединить Республику Татарстан и Ульяновскую область. Возникает вопрос: «А почему не Татарстан с Башкортостаном и Оренбургской областью?» Этот вопрос законный, ведь до революции территория Казанской губернии включала многие сегодняшние республики и часть областей. В условиях демократии такой вопрос не решается без мнения народов субъектов, которых предлагают объединить.

Политический аспект оказался существенным не только в случае с республиками, но и рядом других субъектов. Попытки объединить Ленинградскую область и Петербург, а также Московскую область с Москвой столкнулись с противодействием не только администраций, но и экономических элит, не заинтересованных в ликвидации их административного ресурса.

Нельзя сказать, что усилия социально-активных групп остались безответными. Администрация президента РФ начала реализацию политики укрупнения субъектов федерации за счет объединения областей, краев и автономных округов, в сложносоставных, так называемых «матрешечных» территориях.

Не все предложения об объединении встретили поддержку в регионах. Ведь в одних случаях это объединение бедных с более благополучными территориями (Коми-Пермяцкий округ с Пермской областью или Усть-Ордынский Бурятский округ с Иркутской областью), в других – более богатых округов с менее обеспеченными областями (Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий округа с Тюменью). Одни выигрывают, но другие явно проигрывают. Так складывалась ситуация в отношении объединения Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого округов с Тюменской областью. Округа не горели желанием объединяться. Население поддерживало руководство округов. И тогда пришлось находить приемлемые решения. Были приняты Программы сотрудничества на 2008–2010 гг. с выделением на них 70 млрд. руб., в результате чего уровень жизни населения в Тюменской области поднялся, но и округа сохраняли свой уровень жизни. Поскольку сама процедура обусловлена проведением референдума и центру нежелательны были отрицательные результаты, то за укрупнение пришлось платить из федерального бюджета. Сегодня считается, что такая процедура обходится слишком дорого и сама идея укрупнения

понемногу забывается, во всяком случае на фоне финансового кризиса потеряла политическую остроту.

§ 3. Субъекты федерации в системе международных отношений

Любое государство обладает международной правосубъектностью, то есть способностью иметь права и обязанности, самостоятельно их осуществлять и нести ответственность за свои действия и поведение. Российская Федерация с этой точки зрения обладает универсальной международной правосубъектностью.

Вопрос о международной правосубъектности членов федерации решается конституцией или специальными законами самого государства. Нормы международного права не регулируют отношения между субъектами федерации, а также не существует норм, непосредственно причисляющих членов федерации к субъектам международного права. Вместе с тем в системе международного права отсутствуют и нормы, препятствующие субъектам федерации определенным образом участвовать в международных отношениях и принимать на себя международные права и обязанности.

После второй мировой войны и особенно начиная с 1960-х гг. в ответ на постоянные изменения на уровне национального государства и возникновение взаимозависимого мира на международной арене стали появляться и активно действовать различные субъекты субнационального уровня (субъекты федерации, регионы, городские общины, города). Это явление было наиболее характерно для промышленно развитых стран. Плюралистическая социально-политическая система, экономические стимулы и конституционная децентрализация способствовали тому, что субъекты федерации начали играть активную роль в международных делах. Это явление назвали парадипломатией. Термин «парадипломатия», используемый в специальной литературе, означает прямую международную деятельность субнациональных субъектов, поддерживающую, дополняющую, корректирующую, дублирующую или противоречащую национально-государственной дипломатии. Пристав-

ка «пара» указывает на использование термина «дипломатия», выходящего за традиционные рамки национального государства¹⁸⁸.

В развитых странах субъекты федерации обладают своими каналами общения с международным окружением и прямыми связями с иностранными участниками, своим собственным кругом внешнеполитических целей и задач, а также таким важным фактором, как финансовые источники, которые поддерживают парадипломатию. Эта внешняя деятельность обладает многими составляющими внешней политики (хотя в литературе предпочитают вместо термина «внешняя политика» использовать термин «внешние отношения/связи»). Субъекты поддерживают свои представительства и миссии за границей, заключают соглашения с иностранными участниками, проводят международные операции. Объем этих связей нигде не фиксируется. Однако он весьма велик, если вспомнить, что в мире существуют сотни членов федераций. Конечно, не все они активны в международных связях, но число их неуклонно растет.

Конституции ряда федеративных государств дифференцированно решают вопросы участия субъектов федерации в международных отношениях. Само федеративное государство может договариваться со своими составными частями о разграничении полномочий в международной деятельности. Австрия в 1988 г. дополнила свою конституцию статьей, закрепляющей право земель на договоры с иностранными государствами. Не так давно Швейцария дополнила свою конституцию положениями, фиксирующими право кантонов на соглашения с пограничными государствами.

Наиболее четко полномочия членов федерации в международной области изложены в Основном законе ФРГ. Его ст.32 гласит: 1. Поддержание отношений с зарубежными государствами является компетенцией Федерации. 2. Перед заключением Федерацией международного договора, затрагивающего компетенции земли, эта земля должна быть своевременно заслушана. 3. В той мере, в какой земли обладают законодательной компетенцией, они могут с согласия федерального правительства заключать договоры с иностранными государствами. Следует добавить, что кроме зафик-

¹⁸⁸ См.: Пэнайотис Солдатос. Каскадная субнациональная парадипломатия во взаимозависимом и переходном мире // Панорама-Форум. – Казань, 1997. – №16. – С.7.

сированных в конституции прав германские земли все более широко практикуют открытие в иностранных государствах своих представительств (со статусом иностранного юридического лица).

Внутреннее законодательство ряда федеративных государств предоставляет право субъектам выступать на международной арене от собственного имени, заключать международные соглашения по ограниченному кругу вопросов (пограничные, культурные, полицейские, экономические и т.п.) под контролем или с согласия федерации. В процессе кодификации права договоров члены Комиссии международного права ООН были согласны с тем, что государства-члены федерации могут обладать способностью заключать международные договоры, если такая способность допускается федеральной конституцией в установленных ею пределах. Отсюда можно признать, что указанные образования являются субъектами международного права с ограниченным объемом правоспособности и их международная правосубъектность носит исключительно производный характер от правосубъектности федерации. Она не распространяется на вопросы войны и мира, союзнических отношений и внешней политики в целом. Предметы их договоров и переговоров гораздо более скромные и более частные, но сегодня без них нельзя себе представить международную жизнь, и можно сказать, что они заполняют в международных отношениях нишу, которую оставляют незаполненной федерации.

Что же касается обычного международного права, то оно признает право субъектов федерации на внешнюю деятельность. Обычное международное право фактически уже располагает сводом правил их должного поведения. Принципиальное значение имеют два требования: члены федерации должны действовать в соответствии с федеральной конституцией и соблюдать принципы и нормы общего международного права. Для участия в международной жизни субъектов федерации не требуется особого признания. «Осуществляя международные действия, государства-члены федерации выступают как субъекты международного права, – пишет В.Пустогаров. – В отличие от самой федерации, обладающей, как и другие независимые государства, универсальной правосубъектностью, члены федерации по указанным выше причинам располагают лишь ограниченной правоспособностью в

международных делах. Они составляют особую, специфическую категорию субъектов международного права»¹⁸⁹.

В теории международного права нет единого мнения по этому вопросу. Немало юристов, которые отрицают международную правосубъектность субъектов. И.И.Лукашук считает, что субъекты Российской Федерации поддерживают «связи», а Федерация – «отношения». Поэтому нельзя ставить на один уровень межгосударственные отношения и международные связи субъектов. В частности, И.И.Лукашук также пишет, что отношения и соглашения Республики Татарстан не относятся к области международного права¹⁹⁰.

Однако международные договоры и соглашения, заключаемые Республикой Татарстан, нельзя отнести и к частно-правовым. Международное частное право регулирует главным образом отношения между физическими и юридическими лицами как основными субъектами этого права. А договоры республик Российской Федерации – это результат их международной деятельности, межгосударственных отношений, регулируемых нормами международного права. Профессор Г.В.Игнатенко считает, что, согласно ч.4 ст.76 Конституции РФ, субъекты вне пределов ведения РФ могут осуществлять собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. Собственное правовое регулирование предполагает принятие субъектами Российской Федерации нормативных актов в области международной деятельности и внешнеэкономических связей. Они вправе заключать международные договоры в рамках своих полномочий, и необходимо уважительное отношение к этой практике¹⁹¹.

В международных отношениях сложились нормы, признающие право субъектов федерации на международную правосубъектность. Ни одно развитое государство не выступает против этого, а порой стимулирует такую деятельность, следовательно, присутствует как бы молчаливое согласие государств на участие субъектов федерации в международных правоотношениях.

¹⁸⁹ Пустогаров В. Государственный суверенитет и международное право // Панорама-форум. – Казань, 1996. – №1. – С.47.

¹⁹⁰ Лукашук И. Международное право. Общая часть. – М., 1996. – С.311–312.

¹⁹¹ Игнатенко Г. Международно-правовой статус субъектов Российской Федерации // Российский юридический журнал. – 1995. – №1. – С.9, 11.

Правовое регулирование международной деятельности регионов РФ прошло в своем развитии четыре этапа. На первом этапе (1991–1994 гг.) соответствующего федерального законодательства практически не было, или оно носило слишком общий характер. Регионы были вынуждены сами формировать правовую базу для развития своих международных связей. Федеральный центр практически не контролировал внешнеполитическую и внешнеэкономическую деятельность субъектов РФ. На втором этапе (1995–1998 гг.) центр предпринял усилия для разработки соответствующего законодательства и усиления контроля за международными связями регионов. На третьем этапе (1998–2000 гг.), с принятием новых законов о координации международной деятельности субъектов РФ и разграничении предметов ведения между центром и регионами, тенденция к централизации внешних связей субъектов РФ усилилась. На четвертом этапе, который начался весной 2000 г. и длится по настоящее время, тенденция к смещению баланса сил в пользу центра была подкреплена рядом мер как институционального (концентрация власти в руках полномочных представителей президента РФ), так и правового (приведение местных законов в соответствие с федеральными нормами) характера.

В соответствии с Конституцией РФ (ст.71), большинство вопросов внешней политики отнесено к сфере исключительного ведения федерального центра. К сфере совместного ведения отнесены координация международных и внешнеэкономических связей субъектов федерации и выполнение международных договоров РФ (ч.1, п. «о» ст.72). В ч.2 той же статьи подчеркнуто, что эти положения в равной мере распространяются на все субъекты федерации, которые имеют равные права в сфере международных связей.

Конституция Российской Федерации не закрепляет и не признает международную правосубъектность республик, то есть Основной закон не включил положения Федеративного договора 1992 г. о том, что субъекты федерации являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей. Конституция РФ не содержит детального описания полномочий субъектов федерации в международной деятельности. Следует, однако, отметить, что не только Конституция РФ, но и конституции других федеративных государств не дают четкого разграничения внешнеполитических полномочий центра и субъектов федерации.

Федеральное законодательство в последние годы стало решать вопросы определения компетенции субъектов РФ в области внешнеэкономической деятельности: в Законе «О международных договорах Российской Федерации» (15 июля 1995 г.); Законе «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» (13 октября 1995 г.), где были более четко определены права субъектов федерации¹⁹². По сравнению с Конституцией РФ закон гораздо более детально описывает полномочия и механизм участия регионов во внешнеэкономической деятельности. После урегулирования сферы внешнеэкономических связей субъектов был установлен контроль над внешнеполитической деятельностью регионов. 12 марта 1996 г. Президент Б.Н. Ельцин издал Указ № 375 «О координирующей роли МИД РФ в проведении единой внешнеполитической линии РФ». В соответствии с этим указом регионы должны были информировать МИД РФ о своей международной деятельности, включая визиты официальных делегаций за рубеж и прием иностранных партнеров.

Следующим шагом на пути правового регулирования международной деятельности регионов стал федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» от 4 января 1999 г. Этот документ был призван конкретизировать п. «о» ст.72 Конституции РФ, в которой описывались предметы совместного ведения РФ и ее субъектов. Прежде всего, закон дает определение международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, под которыми понимаются осуществляемые в торгово-экономической, научно-технической, экологической, гуманитарной, культурной и в иных областях связи с иностранными партнерами (ч.2 ст.1). Закон также четко оговаривает круг партнеров, с которыми субъекты могут вступать в международные связи – это субъекты иностранных федеративных государств и административно-территориальные образования иностранных государств. Субъекты также могут участвовать в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели (ч.1 ст.1).

Статья 10 данного закона запрещает наделять представительства субъектов РФ на территориях иностранных государств, а равно иностранные представительства на территории субъекта РФ

¹⁹² Российская газета. 24 октября 1995 г.

статусом дипломатических представительств, на них не могут быть возложены консульские и дипломатические функции.

Закон также регламентирует договорную деятельность регионов. Он разрешает субъектам РФ заключать соглашения с органами государственной власти иностранных государств с согласия Правительства РФ или когда под такое соглашение имеются гарантии Правительства РФ (ст.8). Органам государственной власти субъекта РФ предоставлено право вести переговоры и заключать соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей. Однако органы государственной власти субъекта РФ должны заблаговременно уведомлять соответствующие федеральные органы исполнительной власти о вступлении в переговоры о заключении соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, а проекты таких соглашений должны представляться в МИД РФ для согласования (ст.4). Соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенные органами государственной власти субъекта Российской Федерации, независимо от формы, наименования и содержания не являются международными договорами (ст.7)¹⁹³. Закон также обязал субъекты РФ привести их нормативные акты в сфере международной деятельности в соответствие с федеральным законодательством.

Закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» отрицает международно-правовой статус соглашений и не содержит положений о судьбе уже имеющихся соглашений некоторых субъектов Российской Федерации с другими государствами или их субъектами.

Отдельные положения закона «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», которые объявляют заключаемые соглашения немеждународными договорами, не подпадающими под действие норм международного права, не соответствуют практике современных развитых федеративных государств. Предоставление субъектам федерации права заключать международные соглашения по ограниченному кругу вопросов (в сфере культуры, образования, региональной экономики и т.п.) под контролем или с согласия федерации содействовало бы развитию как субъекта, так и федерации в целом.

¹⁹³ Собрание законодательства Российской Федерации. – М., 1999. – №2.

1 февраля 2000 г. было принято Постановление № 91 Правительства РФ, разъясняющее процедуру получения его согласия на осуществление субъектами федерации международных и внешнеэкономических связей с иностранными государствами. Было указано, что решение Правительства РФ по этому вопросу принимается на основании обращения органов исполнительной власти субъектов, содержащего обоснование таких связей, при наличии положительного заключения МИД и Министерства юстиции РФ, а также других федеральных органов исполнительной власти в соответствии с их компетенцией¹⁹⁴.

Таким образом, принятые в последние годы федеральные законы детализировали конституционные положения, касающиеся внешнеполитических полномочий субъектов, и установили более жесткий централизованный контроль над их международной деятельностью.

Внешние связи регионов РФ превратились в важный канал международного сотрудничества. Это отметил В.В.Путин в своем выступлении на совещании послов Российской Федерации в МИД России 12 июля 2002 г.¹⁹⁵

Показательны в этом плане контакты субъектов федерации, органов местного самоуправления с зарубежными партнерами. Более половины регионов федерации имеют сухопутные или морские границы с иностранными государствами. Так, например, развивается сотрудничество северо-западных регионов России с прилегающими административно-территориальными единицами государств Северной Европы. На азиатско-тихоокеанском направлении можно отметить вклад субъектов федерации, расположенных за Уральским хребтом, в развитие международных и внешнеэкономических связей с регионами КНР, Японии и США. Развивается региональное сотрудничество по линии СНГ.

С целью создания условий по обеспечению государственной поддержки выполнения международных соглашений субъектов РФ были подписаны межправительственные так называемые «зонтичные» соглашения о принципах организации межрегионального и приграничного сотрудничества с Китаем, Польшей, Финляндией,

¹⁹⁴ Российская газета. 10 февраля 2000 г.

¹⁹⁵ Искать партнеров везде // Дипломат. – 2002. – №9 (101).

Литвой, Украиной и Казахстаном¹⁹⁶. Отметим, что приграничное сотрудничество традиционно вызывает наименьшее число конфликтов с федеральным Центром. Как неоднократно подчеркивали руководители МИД РФ, расширение приграничного сотрудничества полностью отвечает национальным интересам России, поскольку в политическом плане оно содействует формированию «пояса добрососедства» по периметру российских границ, а в экономическом – обеспечивает наращивание субъектами федерации своего хозяйственного потенциала¹⁹⁷.

Во второй половине 1990-х гг. регионами были подписаны более 300 различных международных соглашений, большая часть которых была подготовлена при помощи МИД РФ. Однако некоторые соглашения были подготовлены без участия МИД РФ и вызвали серьезное недовольство с его стороны. Так, МИД РФ выразило сожаление по поводу договора между Кабардино-Балкарией и Абхазией, формально являющейся частью Грузии¹⁹⁸. Торговый договор между Калининградской областью и Литвой был даже аннулирован федеральными властями в 1995 г. как противоречащий российскому законодательству¹⁹⁹.

Несмотря на эти коллизии, развитие договорных связей с иностранными партнерами явилось весьма эффективным инструментом в руках регионов для укрепления их авторитета на международной арене. Российская дипломатия стала привлекать регионы как для урегулирования спорных вопросов с иностранными государствами, так и для развития стабильных добрососедских отношений с сопредельными странами. Так, например, в 1998 г. представители Курильских островов были включены в сос-

¹⁹⁶ См.: Белов Е.В. Российские регионы на мировой арене // Экономика России: XXI век. – 2002. – №6 (1). – С.82.

¹⁹⁷ См.: Лощинин В. Где были барьеры, там встанут мосты // Российская газета. 2003, 18 января; Рыжкин Э. Развитие международного сотрудничества регионов // Вестник РАМИ. – 2001. – №1.

¹⁹⁸ Макарычев А.С., Макарычева М.Г. Международная деятельность российских регионов: причины, возможности, препятствия // Сравнительный регионализм: Россия, СНГ, Запад. – Нижний Новгород, 1997. – С.159.

¹⁹⁹ Joenniemi P. Kaliningrad: a region in search for a past and a future. Background paper prepared for the International Colloquium «Kaliningrad. Future prospects of the region». Ostsee-Akademie, Travemunde, 3–5 November. 1996. – P.19.

тав делегации на российско-японских переговорах по заключению мирного договора между двумя странами. Представители дальневосточных территорий приглашались на российско-китайские встречи в верхах и участвовали в смешанных комиссиях по демаркации границы между этими государствами²⁰⁰. Представители Калининграда принимали участие в разработке и подписании соглашения между РФ и Польшей о сотрудничестве Калининградской области с северо-восточными воеводствами Польши²⁰¹.

Регионы участвуют в международной деятельности не только в индивидуальном порядке, но и коллективно – через межрегиональные ассоциации. Например, в феврале 2000 г. участники заседания Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» (МАСС), куда входят руководители 19 субъектов РФ, наряду с вопросами внутренней политики, обсуждали и международные вопросы: укрепление границ между Россией и Монголией, строительство автодороги в Китай²⁰². Участники МАСС активно поддерживают планы дальнейшей интеграции с Беларуссией. На их долю приходится 20% товарооборота России с Беларуссией. МАСС создал Сибирское молодежное движение за «Союз России и Беларуссии»²⁰³.

Важным показателем реализации международной правосубъектности регионов является договорный процесс. Именно договорная правоспособность является одним из главных элементов международной правосубъектности. Татарстан заключил более 50 договоров и соглашений о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве с зарубежными партнерами, в том числе с членами Европейского Союза: Германией, Францией, Нидерландами. В июне 1995 г. соответствующее соглашение было заключено между Казанью и Анкарой. Значительная часть соглашений Республики Татарстан с государствами дальнего зарубежья (Турцией, Чехией, Кубой, Польшей, Болгарией) была

²⁰⁰ См.: Сергунин А. Региональный фактор в российской внешней политике: правовые аспекты // Федерализм в России... – С.109.

²⁰¹ См.: Независимая газета. 2 марта 2000 г. – С.12.

²⁰² Пронин Ю. Сибиряки присягают на верность Путину // Независимая газета. 18 февраля 2000 г.

²⁰³ Нечипуренко В. Сибирское соглашение с Беларуссией // Российская газета. 16 октября 1999 г.

заключена на основании международных договоров и соглашений Российской Федерации. Также имеется ряд соглашений о сотрудничестве с правительствами субъектов иностранных федераций: Квебека (Канада), Земли Нижняя Саксония (Германия), штата Южная Австралия, с администрацией автономного округа Мадрид²⁰⁴.

Эффективность международных связей субъектов федеративного государства повышается, если они имеют свои представительства в зарубежных странах. По этой причине многие субъекты РФ стремились иметь свои представительства за рубежом, а иностранные – на своей территории. Однако не все регионы имеют для этого финансовые и кадровые возможности. Ведь в соответствии с федеральным законодательством эти представительства должны содержаться за счет бюджета самих регионов.

Республика Татарстан имеет полномочные, постоянные и торговые представительства в Азербайджане, Казахстане, Узбекистане, Турции, Австрии, ФРГ, Франции, США, Вьетнаме, на Кубе, в Чехии и Словакии, Финляндии, на Кипре, которые занимаются, прежде всего, вопросами экономического сотрудничества. На территории РФ действуют представительства РТ в Москве, Санкт-Петербурге и Екатеринбурге, а также торгово-экономические представительства в Ханты-Мансийском округе и Нижегородской области. Представительства на территориях иностранных государств открываются на основе соглашений между Правительством Республики Татарстан и правомочными органами субъектов иностранных федеративных государств или правомочными органами административно-территориальных образований иностранных государств и действуют на основании положений, в которых закрепляются их статус и полномочия.

Регионы стремятся развивать связи не только с отдельными странами, но и с международными организациями. Например, Татарстан установил связи и активно сотрудничает с ЮНЕСКО, ВОЗ, ЮНИДО, Конгрессом местных и региональных властей

²⁰⁴ Подробнее см.: Насыров И.Р. Международное сотрудничество регионов. Мировая практика и опыт Татарстана. – Казань, 2007; Насыров И.Р. Международные факторы воздействия на социально-экономическое развитие регионов // Регионология. – 2008. – №3; Плотникова О.В. Международное сотрудничество регионов: концептуальные подходы. – Новосибирск, 2005.

Европы, Советом Европы, является членом Ассамблеи регионов Европы²⁰⁵.

Внешнеэкономические связи субъектов РФ с иностранными партнерами зависят от потенциала, географического положения, развитости инфраструктуры региона. Как пишут Л.Вардомский и Е.Скатерщикова, «различия столько велики и настолько объективны, что ни о каком едином внешнеэкономическом пространстве России не может быть и речи. С этих позиций РФ представляет конгломерат регионов с совершенно разным потенциалом и, более того, разными интересами, которые уже сейчас начинают входить в противоречия друг с другом. И эти противоречия с ростом реального сектора экономики будут только возрастать»²⁰⁶. Половина субъектов РФ имеют сравнительно широкие внешнеэкономические связи. Но их внешняя открытость по своему содержанию неодинакова. Выделяются три характерных типа открытости: центральный, приморский (приграничный) и проэкспортный.

Центральный тип наблюдается в субъектах РФ с мощным экономическим и научно-техническим потенциалом, с городом с миллионным населением в качестве регионального центра, который имеет зону рыночного и культурного тяготения, сильно превосходящую свой регион: Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область, Нижегородская, Самарская и Свердловская области, Республика Татарстан. Эти субъекты имеют разнообразные и крупномасштабные внешнеэкономические связи, сильно диверсифицированные по географическим направлениям и предметному содержанию. Среди них резко выделяется Москва²⁰⁷.

Приморский (приграничный) тип открытости отличают высокие показатели, но сравнительно узкий спектр внешнеэкономической деятельности при большом удельном весе в ней соседних стран. Во внешней торговле высока доля услуг. Это крупные центры челночной торговли, через которые вывозятся крупные

²⁰⁵ Мухаметшин Ф. Казань за реальный федерализм // Независимая газета. 15 февраля 2000 г.

²⁰⁶ Вардомский Л., Скатерщикова Е. Особенности внешнеэкономических связей регионов Российской Федерации в контексте их социально-экономического развития // Федерализм в России... – С.240.

²⁰⁷ Там же. – С.242.

объемы иностранной валюты. Регионы с этим типом открытости широко включены в приграничное и субрегиональное сотрудничество. Наиболее четко он представлен в дальневосточных регионах: Приморском и Хабаровском краях, Сахалинской, Камчатской, Магаданской областях, а также Республике Карелия, Калининградской, Ростовской областях и Краснодарском крае.

Открытость проэкспортного типа связана с крупномасштабным экспортным производством, которое делает его привлекательным для иностранных инвесторов и кредиторов. Регионы этого типа характеризуются крупными абсолютными объемами экспорта и, благодаря этому, высокими показателями внешнеторговой открытости. Они обеспечивают большую часть валютных поступлений в страну. Этот тип открытости наблюдается в Тюменской области с ХМАО и ЯНАО, республиках Коми, Башкортостан, Хакасия, Архангельской области с НАО, Белгородской, Вологодской, Иркутской, Кемеровской, Липецкой, Мурманской, Новгородской, Оренбургской, Пермской, Челябинской областях, Красноярском крае с Таймырским АО.

Анализ региональной структуры открытости российской экономики показал, что она реализуется в основном через крупные города, выполняющие функции административно-политических центров. В главных городах субъектов РФ, как правило, действует большинство всех размещенных в регионе предприятий с иностранным участием, в них концентрируются внешнеторговые функции, привлекаемые в регионы иностранные кредиты, обслуживающие и сопутствующие виды деятельности. В то же время большая часть периферийных территорий находится вне процессов интернационализации экономики.

Независимо от имеющихся межрегиональных различий по степени внешнеэкономической открытости, все российские регионы сталкиваются со структурными ограничениями участия их хозяйства в международных экономических связях. Они обусловлены неизменностью мирохозяйственной роли России как производителя топлива, сырья и материалов и потребителя готовой продукции.

Одним из элементов механизма взаимодействия МИД РФ с органами государственной власти субъекта являются представительства МИД в субъектах федерации. В работе по координации и содействию международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ существенную роль играют и загранучреждения

МИД, которые оказывают практическое содействие участникам внешних связей непосредственно за рубежом. Также с целью оказания содействия развитию международных и внешнеэкономических связей субъектов МИД РФ регулярно проводит презентации российских регионов как в своем пресс-центре, так и в рамках международных мероприятий.

В последнее время получает развитие новая форма работы – организация визитов Глав дипломатических представительств в субъекты федерации. Так, в 2001 г. Главы дипломатических представительств стран Европейского Союза посещали Нижний Новгород, а в 2002 г. при содействии МИД РФ был организован визит в Карелию Глав дипломатических представительств иностранных государств в России. Аналогичный визит в Татарстан был осуществлен в августе 2003 г., когда республику одновременно посетили около 30 Глав дипломатических представительств.

Внешняя деятельность субъектов РФ одна из наиболее динамичных сфер проявления становления федерализма современного типа. Субъекты РФ, когда-то полностью изолированные от внешнего мира, в 1990-е гг. начали делать первые шаги, а уже в конце XX в. стали составной частью внешней политики и внешнеэкономической деятельности РФ.

ГЛАВА V.

**Социально-политические ресурсы
федерализма в России****§ 1. Этноконфессиональные процессы в России
и их влияние на особенности отношений
субъектов с федеральным центром**

Государственное устройство России динамично трансформируется. При всех неизбежных издержках федерализация имеет свой вектор направленности, определяемый рядом факторов: этнический, политико-правовой, экономический, развитие местного самоуправления. Естественно, общий процесс демократизации, укрепление рыночных отношений влияет на федерализацию. Экономическое, географическое и климатическое многообразие сказывается на развитии регионов, порождая различные приоритеты в интересах. «Федерализм дает в современных российских условиях ресурс демократическому транзиту, – пишет Л.Дробижева, – он стимулирует принятие таких решений центральными органами, которые могут быть позитивно восприняты населением регионов. В условиях, когда оппозиция слаба, а гражданское общество только формируется, солидаризация на уровне субъектов федерации способна ограничивать безбрежную централизацию»²⁰⁸.

Одним из самых значимых факторов федерализации является этническое многообразие страны. Попытка отождествить российское государство только с русским народом не способствует формированию гражданского сознания у иных народов. «Сторонникам русского националистического фундаментализма вряд ли удастся обустроить Россию по этноцентристскому (мононациональному) образцу, – пишет В.Малахов. – Такому развитию будут противостоять

²⁰⁸ Дробижева Л. Социальный ресурс федерализма в России к середине первого десятилетия XXI века // Политико-правовые ресурсы федерализма в России. – Казань, 2006. – С.443.

не только этническая мобилизация меньшинств, но и весомый финансово-экономический потенциал, накопленный за годы переваривания «проглоченных» суверенитетов. Кроме того, потоки трудовой миграции приводят к более интенсивному, чем в советские времена, этническому смешению населения»²⁰⁹. Хотя острота неконструктивного противопоставления русских и нерусских прошла, но время от времени она эксплуатируется определенными кругами или же сама тема возникает в связи с активностью скинхедов, обсуждением темы мигрантов, ростом количества мусульман, в ходе переписи и т.д. Русский шовинизм, как и в целом национализм, со временем все труднее использовать. В.Сидоров приводит следующие данные: «Вот любопытные данные социологов: только 6% россиян ставят на первом месте жизненных ценностей религию, 6% – лозунг «Россия – для русских», 8% – свободу и демократию. Простой подсчет показывает, что православие – не самая массовая религия в России. Большинство русских остаются атеистами, тогда как степень религиозности мусульман на порядок выше. Быстро разочаровавшись в посулах либерал-реформаторов, население вернулось к привычным жизненным приоритетам: уровню и качеству жизни, благосостоянию, безопасности, здоровью, образованию»²¹⁰. Россия полиэтничная и многоконфессиональная страна. Это исходный тезис, из которого вытекают многие политические решения.

Время наглядно демонстрирует, что ни либерализация общества, ни единый рынок, ни рост образовательного уровня населения не ослабляют национального самосознания. А потому нельзя его воспринимать как случайное явление или же следствие низкого уровня сознания. Национальное самосознание присуще любому человеку, чувствующему себя личностью. Нетерпимы крайний, агрессивный национализм и шовинизм. «Основа существования РФ как единого (но не унитарного) государства – это союз народов и территорий, – считает К.Алиев. – Ее судьба зависит от дальнейшего укрепления федерализма, дальнейшего сближения и единения (но не слияния) народов»²¹¹.

²⁰⁹ Малахов В. Вызов национальному государству // Pro et Contra. – 1998. – Т.3. – №2, весна. – С.152.

²¹⁰ Сидоров В. Фантом «русской идеи» // Вестник аналитики. – 2005. – №3 (21). – С.54.

²¹¹ Алиев К. Этнические аспекты российского федерализма... – С.194.

Этнический фактор в разное время играл различную роль. Начало 1990-х гг. было сильно политизированным, где основными сторонниками и инициаторами новой федерации выступали народы во главе с республиками и демократические силы. Среди наиболее активных республик были Татарстан, Башкортостан, Якутия, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Дагестан. Кроме того, в эту группу входили субъекты-доноры, заинтересованные в большей самостоятельности, прежде всего, Москва, Петербург, Свердловская область. Порой идеи федерализации поддерживали сибирские области и края. При Президенте Б.Ельцине существовал совещательный орган «Совет глав республик», в который входил и один представитель от областей. Основной задачей «Совета глав республик» стала реализация Федеративного Договора. Хотя эта организация имела совещательный голос, тем не менее ряд инициатив по федерализации страны оказал влияние на политические процессы. Ныне существующий Государственный Совет при Президенте РФ выполняет аналогичные функции.

Сотрудничество субъектов в вопросах отстаивания своей самостоятельности постепенно привело к созданию движения «Регионы России», которое затем совместно с «Отечеством» преобразовалось в партию «Отечество – вся Россия». Существование этой партии было относительно недолгим, но заметным и впоследствии оно, объединившись с «Единством», трансформировалось в «Единую Россию».

С конца 1990-х гг. уже не существовало прежней солидарности между субъектами. Это стало результатом активной политики центра по выстраиванию «вертикали власти». Кое-кто из этого сделал поспешные выводы о завершении эры этнического федерализма. На самом деле наступил период адекватной оценки федерации во всем многообразии ее аспектов.

Наличие республик и народов, с ними связанных, остается надежным ресурсом федерализации России. Здесь сказывается не только инерция в виде сохранения однажды возникших административных единиц, но и наличие социально активных этнических групп. Следует иметь в виду, что вес каждой республики дополняется общественными структурами, соединяющими субъект с титульным народом, часть которого проживает вне данной территории. В Татарстане это Всемирный конгресс татар, который за последние годы проявил значительную активность и стал

заметным явлением в РФ. Его отделения есть практически по всей России.

В 1990-е гг. некоторые политики с большой надеждой смотрели на институт национально-культурной автономии как на форму, способную решить национальный вопрос, причем не исключая постепенной ликвидации республик. Эта форма организации этносов возникла в начале XX в. и испытала определенную эволюцию.

Культурная (иначе – персональная, экстерриториальная) автономия рассматривалась как одна из альтернатив решения национальных проблем в России в начале XX в., и особенно в переломные 1917–1922 гг. «Достаточно сказать, – пишет И.Нам, – что национально-культурная автономия, отстаивавшаяся практически всем спектром политических партий России, как общероссийских, так и национальных, за исключением самых крайних флангов (монархисты и большевики), получила вполне реальное воплощение в политической и законотворческой практике большинства всероссийских, областных и национальных, кроме белогвардейских, правительств. Другое дело, что установление советской власти на большей части территории страны привело к утверждению сугубо территориального подхода к решению национального вопроса, к отрицанию позитивного потенциала культурной автономии, а затем и к полному ее забвению»²¹². Сама теория проникла в Россию благодаря австрийским социал-демократам. Сущность концепции, по мнению К.Реннера (Р.Шпрингера) и О.Бауэра, заключалась в том, что источником и носителем национальных прав должны служить не территории, борьба за которые лежит в основе большинства межнациональных конфликтов, а сами нации, точнее национальные союзы, конструируемые на основе добровольного личного волеизъявления. Персональную принадлежность граждан к тому или иному союзу должен был представлять институт так называемого кадастра (переписи), составленного на основе личных заявлений совершеннолетних граждан. В системе национально-персональной автономии кадастр получал не меньшее публично-правовое значение, чем территория. Для получения необходимых финансовых средств органы национального самоуправления полу-

²¹² Нам И. Национально-культурная автономия в России: исторический опыт и современные проблемы // Федерализм в России... – С.195.

чали право налогообложения членов сообщества. Происходила, таким образом, деэтактизация сферы межнациональных отношений.

В России австромарксистская идея нашла горячих сторонников, претерпев определенную трансформацию. Кадеты увидели в ней универсальный способ решения национального вопроса в полиэтнической России, реальную альтернативу его территориальному решению, будь то федерация или территориальная автономия, альтернативу, способную, с их точки зрения, предотвратить распад страны. Эсеры, трудовики, меньшевики, многие национальные партии рассматривали эту модель, прежде всего, как оптимальный способ решения проблемы дисперсных этносов и меньшинств, что стало воплощаться в жизнь после революции 1917 г. Россия ведущим политическим силам виделась федеративной демократической республикой с территориальной автономией национальных окраин и экстерриториальной автономией дисперсных этносов. Так, в программных установках партии «Иттифак» содержались идеи достижения широкого самоуправления мусульман в вопросах вероисповедания и просвещения, а также независимой юрисдикции в области брачного, семейного и наследственного права. Во главе исламского самоуправления должен был стоять избираемый всеми мусульманами России раисуль-улама, которому подчинялись пять шайхуль-исламов. Далее шли губернские и уездные меджлисы. Шайхуль-исламы в своих округах обязаны были созывать советы из избранных народом духовных и светских лиц, знакомых с нуждами населения. Местные мусульманские учреждения виделись независимыми от губернских и иных административных учреждений, а в отношении общего надзора подведомственными Сенату или министру внутренних дел.

В июле 1917 г. на совместном заседании трех всероссийских съездов (общемусульманского, военного и духовного) была провозглашена культурно-национальная автономия мусульман Внутренней России и Сибири. День провозглашения автономии, 22 июля, был объявлен национальным праздником мусульман²¹³. 31 июля II Всероссийский мусульманский съезд принял документ под названием «Основы национально-культурной автономии мусульман Внутренней России и Сибири», который предусматривал предоставление «мусульманам-тюрко-татарам» статуса юридического лица.

²¹³ См.: Давлетшин Т. Советский Татарстан. – Лондон, 1974. – С.122–126.

Высшим законодательным органом автономии, представлявшим нацию вовне, объявлялось выборное Национальное собрание (миллят-меджлиси). В качестве исполнительного органа для управления культурными, религиозными и финансовыми делами образовывалось Национальное управление (правительство), состоящее из трех ведомств (назаратов): по делам религии, просвещения и финансов.

В 1917–1918 гг. идея национально-персональной автономии была использована Центральной украинской радой для решения проблемы национальных меньшинств на Украине²¹⁴. В сентябре 1917 г. в Киеве при содействии Рады состоялся съезд народов России. Он провозгласил право всех населяющих ее народов как на территориальную, так и на персональную автономию.

После провозглашения в ноябре 1917 г. Украинской Народной Республики Центральная рада в III Универсале объявила национально-персональную автономию для русского, еврейского и польского национальных меньшинств. 9 января 1918 г. на Украине был принят закон, предоставлявший право на экстерриториальную автономию трем заявленным в III Универсале меньшинствам. Для других это право предусматривалось при условии специального заявления Сенату о принадлежности к данной национальности не менее 10 тыс. граждан, без различия пола и вероисповедания. Это был первый в мировой практике закон о национально-персональной автономии, носивший характер конституционного, т.е. включающего персональную автономию в общие конституционные рамки, не устанавливая подробной картины всех ее публично-правовых институтов²¹⁵.

Еще одна попытка претворения в жизнь национально-персональной автономии была предпринята сибирскими областниками, практика которых базировалась на близком к эсеровскому варианту национальной программы: широкая автономия Сибири в федеративной демократической России и обеспечение национальных прав через предоставление территориальной автономии народам, имеющим компактную территорию расселения, и экстерриториальной,

²¹⁴ См.: Симоненко Р.Г. Национально-культурная автономия на Украине в 1917–1918 годах // Вопросы истории. – 1997. – №1.

²¹⁵ См.: Лазерсон М.Я. Национальность и государственный строй. – Пг., 1918. – С.177–181.

персональной – национальным меньшинствам и «нациям без территории», к которым были отнесены сибирские татары, «народы персидской крови», т.е. бухарцы, и «тунгусские племена»²¹⁶.

Отношение к национально-персональной автономии сменявших друг друга в годы Гражданской войны правительств (всероссийских и областных) было различным. Проект «Временного положения о культурной автономии национальностей Сибири», разработанный Временным Сибирским правительством в Омске, распространял право культурной автономии не только на национальные меньшинства, не имеющие компактной территории расселения, но и на те народы Сибири, которые претендовали на предоставление им территориальной автономии. Автономные функции были значительно сужены и сводились по существу к предоставлению права на создание учебных заведений и местных судов. Омское правительство не признавало и право мусульман на культурную автономию.

Комитет членов Учредительного собрания в Самаре (Комуч) в сентябре 1918 г. опубликовал в газетах обращение «К тюрко-татарскому народу Государства Российского», в котором признавал за мусульманами «тюрко-татарами» «бесспорное» право на широкую культурно-национальную автономию, а именно: право пользоваться «родным языком в местном управлении, самоуправлении и суде, свободно открывать всевозможные школы и строить свою религиозную жизнь», создавать «органы национального самоуправления, обладающие принудительной публичной властью, правом устанавливать и взимать особые национальные налоги и самостоятельно ведать дела общественного призрения, народного просвещения и культурно-экономические». Впредь до утверждения положения о культурно-национальной автономии мусульман «Всероссийской Верховной Властью» временным органом мусульманского национального самоуправления признавалось Национальное управление мусульман тюрко-татар Внутренней России и Сибири, с местопребыванием в Уфе²¹⁷.

В начале 1920-х гг. появилась возможность создания национально-культурной автономии в Дальневосточной республике. ДВР

²¹⁶ См.: Нам И. Национально-культурная автономия в России... – С.200.

²¹⁷ См.: Вестник Комитета членов Учредительного собрания. – Самара, 8 сентября 1918 г.

просуществовала недолго, но разработка ее национальной политики представляет большой интерес с точки зрения правовых и демократических норм. Конституция ДВР, утвержденная Учредительным собранием республики 27 апреля 1921 г., которую считают одной из самых демократических конституций своего времени, предоставляла право на культурно-национальную автономию украинцам, евреям, корейцам и тюрко-татарам. С упразднением в ноябре 1922 г. республики и вхождением Дальневосточного края в состав РСФСР Министерство по национальным делам было расформировано, его функции переданы отделу туземных дел управления Дальревкома, а отдел национальных меньшинств был ликвидирован²¹⁸.

Закон о культурной автономии, изданный в 1925 г. в соответствии со ст.21 Конституции Эстонии 1920 г., признавал права коллективного юридического лица за русским, немецким, шведским и другими меньшинствами, численность которых составляла не менее 3 тыс. чел. Каждое меньшинство имело свой национальный список (регистр), в который включались граждане данной национальности, достигшие 18-летнего возраста. Закон предполагал высокую степень национального самосознания и активности со стороны меньшинств. Так, выборы в национальный совет признавались действительными при фактическом участии в них не менее половины числящихся в данном национальном списке граждан. Требовалось также большинство в две трети избранного совета, чтобы открыть деятельность культурного самоуправления²¹⁹. После присоединения к СССР все культурные автономии в Эстонии были ликвидированы.

Национальная политика советской власти не предполагала существования механизма для удовлетворения интересов национальных меньшинств. Конституция СССР 1936 г. не содержала даже упоминания о нацменьшинствах. К идее национально-культурной автономии вновь вернулись только вместе с «перестройкой», когда возник вопрос о преодолении исключительно административно-территориального подхода в решении национального вопроса. Обращение к этой теме было связано с отсутствием механизма удовлетворения национальных интересов у народов, не имевших своих республик и административных образований. С одной сторо-

²¹⁸ См.: Нам И. Национально-культурная автономия в России... – С.202.

²¹⁹ Вишняк М. Право меньшинств. – Париж, 1926. – С.62–79.

ны, появились завышенные надежды на национально-культурную автономию, как эффективную меру регулирования межэтнических отношений, с другой – страхи в связи с предложениями упразднить республики. Наряду с позициями, взаимоисключающими национально-культурную автономию и республики, большинство исследователей придерживалось позиции их взаимодополнения. В.А.Тишков пишет: «Не вместо, а вместе с национально-государственными образованиями национально-культурная автономия является важнейшей формой самоопределения народов Российской Федерации и условием осуществления основного принципа плюралистического общества – “единство в многообразии”»²²⁰. Содержательную сторону обсуждали с различных позиций. М.С.Саликов понимал НКА как «систему национального самоуправления в форме различных национально-культурных центров, обществ, союзов, объединений, способствующих свободному развитию национальной культуры, языка, школы и других общественных институтов, дисперсно проживающих в инациональной среде...»²²¹. Эта точка зрения была близка к официальной и законодательная практика пошла именно по этому пути.

Закон «Основы законодательства о культуре» от 9 октября 1991 г. гарантировал «всем этническим общностям, компактно проживающим вне своих национально-государственных образований или не имеющих своей государственности, право на культурно-национальную автономию»²²². В 1996 г. вступил в силу Закон РФ «О национально-культурной автономии», который создал правовую базу для обеспечения культурных интересов этнических меньшинств.

На практике национально-культурная автономия не стала альтернативой или соизмеримой по своей значимости с территориальными организациями, тем более, что ее финансовое положение весьма ограничено, но оно и не исчезло с политической арены,

²²⁰ Тишков В.А. Стратегия национальной политики // Вестник РАН. – 1993. – №8. – С.683.

²²¹ Саликов М.С. Национально-территориальные и культурно-национальные формы автономии: проблемы становления и реализации // Вестник МГУ. – 1993. – №4. Сер.11. Право. – С.44.

²²² Статус малочисленных народов России: правовые акты и документы. – М., 1994. – С.188.

порой став дополнением к существующим республикам, а для не имеющих своих государственных и административных образований явилось опорой для самоорганизации и выражения национальных потребностей на федеральном уровне.

Несомненным социальным ресурсом сохранения федерализма остается деятельность региональных элит, прежде всего, властной и бизнес-элит, т.е. тех групп, которые участвуют или влияют на принятие решений. Порой роль и влияние элит принижается, полагая, что они скорее выражают корпоративные интересы, нежели мнение населения. Однако социологические исследования показывают явную корреляцию между мнением элит и общественным сознанием. На примере идеи суверенитета Л.Дробижева делает вывод: «Элита несет ответственность за то, какими, в какой форме разрабатываются эти идеи, как они реализуются. Но совершенно очевидно, если бы такие идеи не отражали жизненные интересы достаточно широких слоев населения, вокруг них нельзя было бы мобилизовать массовое общественное мнение»²²³. От действий элит в современных условиях в начале XXI в., так же как в начале 1990-х, в момент подъема национальных движений, зависит многое. Лидеры субъектов РФ на практике сталкиваются с трудностями реформирования экономики, слабостью финансовых возможностей для поддержания социальных гарантий населению. Они ежедневно ощущают взаимосвязанность хозяйства с банками, промышленностью, сельским хозяйством. Поэтому именно этой элите более всего приходится нести ответственность за диссонанс между провозглашавшимися ранее лозунгами, обещаниями и даже законами и реальностью сегодняшнего положения. Та элита, которая еще недавно брала на себя выражение этнонациональных интересов и выступала с националистическим дискурсом, сменила лозунги. Во многих республиках она выступает не столько с этнонациональными, сколько с социальными требованиями защиты экономических интересов населения. В то же время нельзя сбрасывать со счетов то, что экономические требования нередко преследуют этнические интересы.

Политическая и бизнес-элита во многих республиках, а также субъектах-донорах работают в тесной взаимосвязи, а потому их

²²³ Дробижева Л. Проблемы асимметричной федерации в глазах элиты и масс // Федерализм в России... – С.322.

влияние оказывается достаточно весомым и на уровне федерации. Если в республиках мотивом федерализации, прежде всего, выступает этнический фактор, то в субъектах-донорах превалирует экономический интерес. Регионы-доноры остаются потенциальными союзниками федерализации, поскольку самостоятельность дает им возможность повышать уровень жизни населения. Рыночная экономика ведет к существенной дифференциации регионов по уровню развития. Политика выравнивания не дает ощутимых результатов, а потому есть опасность подведения административными средствами всех под общую черту в бедности, а не богатстве. Такая угроза для субъектов-доноров достаточно значимый стимул, чтобы быть сторонниками федерализации.

В субъектах-реципиентах заинтересованность в федерализации может быть связана только с сохранением status quo. Для бедных регионов в целом выгодна уравнительность и централизация, для субъектов-доноров предпочтительна самостоятельность. Несмотря на то, что доноров становится все меньше, их влияние на экономику и политику сохраняется.

Экономическое развитие РФ не может идти без конкуренции регионов, а значит, будут разные скорости развития. Европейская часть России всегда будет двигаться быстрее, чем Сибирь, субъекты, которые имеют природные ресурсы, всегда будут иметь преимущества, у кого есть хорошие университеты, – иметь хорошие перспективы. Те субъекты, которые подкрепляют экономический фактор политическим, лучше сумеют использовать не столько привилегии, которые со временем будут иметь все меньшее значение, а возможности для инвестиций, внешнеэкономической деятельности и межрегиональной кооперации.

Что касается интеллектуальной, научной и художественной элиты, то она как естественная хранительница исторической памяти, выразительница этноконфессиональных интересов влияет на формулирование мобилизационных лозунгов, разработку политических программ, содержание СМИ. Она осознанно или стихийно отстаивает федерализм. Региональная творческая элита не только в республиках, но и в других регионах становится порой защитницей интересов субъектов в силу своего патриотизма. Федерализм дает им возможность выразить чувство достоинства через отстаивание региональных интересов, поэтому их локальная идентичность в известной мере соизмерима с этнической. Очевидно также, что

федерализм дает основание для культурной самореализации граждан, что выражается в разнообразной региональной символике, межрегиональной конкуренции (достаточно вспомнить настойчивое желание Нижнего Новгорода называться «третьей столицей» в противовес Казани) и т.д. «Как показывают исследования, основанные на материалах глубинных интервью, «круглых столов», «мозговых атак», региональная и этническая элита после травм «перестройки» и «управляемой демократии» во многом депрессивна и разобщена, она уже не так авторитетна, как в 90-е гг., ее мобилизующий ресурс ослаблен. Именно поэтому также возможны имитационные формы федерализма...»²²⁴. В то же время любая кризисная ситуация делает их востребованными. Именно они являются выразителями существующих настроений.

§ 2. Роль политических партий и движений в федерализации России

Демократические силы, активно выступавшие за федерализм в начале «перестройки», сегодня практически не обсуждают эту тему. Это не означает ослабления этого фактора, его воздействие стало не прямым, а косвенным. Как мы уже отметили, особенность России состоит в том, что демократия и федерализм являются явлениями сопряженными, поддерживающими и обуславливающими друг друга. Еще отцы-основатели США называли федерацию территориальным каркасом демократии. Это полностью применимо к нынешней ситуации трансформации российской государственности. В условиях демократии федерализм сохранится неизбежно, трудно будет страну вернуть к унитарному устройству, ибо для большинства республик не существует альтернативы федерализму. Всякое развитие демократии и рыночной экономики будет содействовать федерализации. Справедливо и обратное утверждение. Без федерализма демократизация и либерализация рынка затрудняются, усиливается замкнутость страны по отношению к внешнему миру. Поэтому роль демократических сил в федерализации России остается как важный фактор.

²²⁴ Дробижева Л.М. Социальный ресурс федерализма в России к середине первого десятилетия XXI века // Политико-правовые ресурсы федерализма в России. – Казань, 2006. – С.444.

Среди политических сил настроения «за» федерализм или «против» строятся в зависимости от настроений электората, позиции центра, состояния субъектов, с которыми связаны партии и общественные организации. Сам центр в своем стремлении к унитаризму связан множеством факторов: недовольством населения тем или иным вопросом, позицией субъектов, мнением международного сообщества, необходимостью проведения выборов и т.д. Тенденция центра максимально сосредоточить власть в собственных руках ограничивается не столько оппозицией, сколько изменчивостью общественного мнения. «Вертикаль власти» ведет не только к концентрации функций у федерального центра, но и ответственности за развитие регионов, благополучие населения. Если местная власть ограничена в своих возможностях и не обеспечена финансовыми ресурсами, то и недовольство населения и региональных элит направляется по большей части на центральную власть. Поэтому возможность появления спонтанного протеста в обществе является естественным ограничителем централизации власти.

Для центра ограничителем является и стремление избежать конфликта на межэтнической почве, чему, бесспорно, содействует федерализм. Слишком тяжело дался чеченский конфликт, который пока еще полностью не снят с повестки дня и требует больших затрат. Пример других стран показывает, что федерализм является ресурсом сохранения согласия в обществе. Он не только помогает решить возникшие конфликты, но и в значительной мере предупреждает их появление.

Палитра политических мнений к началу XXI в. значительно уменьшилась, оставив несколько ведущих игроков, представленных в Государственной думе и региональных парламентах, а также партий и общественных движений выразителей определенных настроений.

Нельзя преувеличивать влияние партий. Некоторые из них подконтрольны администрации Президента РФ. «Единая Россия» как правящая партия не сумела выполнить ту роль, которую на нее возлагали учредители, а именно стимулировать многопартийность и непосредственно определять состав Правительства РФ. Здесь скорее произошла имитация этих демократических процессов, а сама партия сохраняет влияние благодаря административному ресурсу.

Среди населения партии не пользуются доверием²²⁵. О низком уровне доверия россиян к партиям говорится и в аналитическом докладе «Российское общество накануне выборов 2003–2004 годов», подготовленном по итогам исследований Институтом комплексных социальных исследований РАН (ИКСИ). Согласно данному докладу, степень доверия к партиям составляла 5,7%. При этом, как утверждают авторы исследования, за последние шесть лет никакого позитивного сдвига в общественном мнении в отношении партий не наблюдалось²²⁶. Таким же низким уровнем доверия партии пользуются и среди отдельных социальных групп, например, молодежи²²⁷. Тем не менее следует признать, что при всех негативных моментах, сопровождающих развитие партийной системы в России, общественно-политические организации продолжают оставаться одним из институтов, способных не только отражать характер политических настроений в обществе, но и оказывать на них обратное влияние.

В 1990-е гг. для многих российских партий проблематика федерализма являлась неотъемлемым элементом их политических программ и реальной политической практики. Если говорить о значимых партийных объединениях, обладавших весомым электоральным влиянием, то подавляющее большинство из них не ставило под сомнение необходимость сохранения данного конституционного принципа. Более того, многие партии при всем различии трактовки федерализма видели в его укреплении одно из условий выхода страны из системного кризиса. Лишь немногие респектабельные российские партии открыто считали федерализм препятствием на пути развития России.

Противников федерализма было достаточно много среди партий и политических движений маргинального типа, объединивших в своих рядах различного рода державников, национал-патриотов и откровенных русских националистов, которые в 1990-е гг. не оказывали существенного влияния на развитие политического процесса.

²²⁵ См.: Седов Л.А. Общественное мнение в сентябре 2002 года. Рейтинги политиков, партий, институтов. Левада-Центр. Аналитический центр Юрия Левады. URL: <http://www.levada.ru/press/2002100700.html>.

²²⁶ См.: Известия. Московский выпуск. 29 июля 2003 г.

²²⁷ См.: Анатольева М. Кому они доверяют. В XXI веке у российской молодежи – новые приоритеты // Труд. 16 января 2004 г.

С приходом к власти В.В.Путина ситуация изменилась. Федерализм стал непопулярен. Даже те партии, которые сохраняли в программах приверженность федерализму, на практике активно стали поддерживать курс на дефедерализацию. В результате защита федералистских ценностей стала уделом небольшой группы партий, находящихся в оппозиции.

М.Сафаров считает, что политические партии в контексте их отношения к федерализму можно подразделить на три группы:

- явные противники федерализма (партии, которые открыто призывают к установлению в России унитарных порядков);
- мнимые сторонники федерализма (партии, формально декларирующие приверженность федерализму, но на практике либо не уделяющие этой проблеме внимания, либо, напротив, содействующие политике унитаризации России);
- явные сторонники федерализма²²⁸.

К числу явных противников федерализма можно отнести ЛДПР, а также (с определенной долей условности) Партию национального возрождения «Народная воля». основополагающим принципом доктрины ЛДПР является идея великодержавия России, которая в трактовке В.В.Жириновского, помимо прочего, предполагает расширение территории страны до границ бывшего СССР. В 1990-е гг. в устных выступлениях и публицистических произведениях вождя ЛДПР этот тезис активно дополнялся идеями о необходимости территориальной экспансии России за пределы бывшего СССР, которая обосновывалась геополитическими интересами страны.

ЛДПР отличается радикализмом в вопросе унификации статусов субъектов РФ. В проекте первой программы партии (1988 г.) предлагалось разделить страну (в то время СССР) на 50 губерний, в каждой из которых должно было быть примерно по 5 млн. жителей²²⁹. В программе ЛДПР 1998 г. предлагалось разделить Российскую Федерацию уже на 15 областей по 10 млн. жителей в

²²⁸ Сафаров М. «За» и «против» федерализма в России: позиция политических партий // Политико-правовые ресурсы федерализма в России... – С.456.

²²⁹ См.: Ушакова И.К. Либерально-демократическая партия России. 1989–1998. Летопись событий. – М., 1998. – С.8.

каждой²³⁰. Среди мотивов подобного деления главным было сделать Россию мононациональной на «американский манер». Укрупнение регионов предполагало поглощение республик.

В 1999 г. ЛДПР предложила разделить страну на семь губерний²³¹. В действующей программе ЛДПР, принятой в 2001 г., предлагается провести укрупнение субъектов, доведя их количество до 30 губерний (примерно по 5 млн. жителей на одну губернию). Каждая такая губерния, лишенная статуса субъекта федерации, конституций и национальных государственных языков, должна быть разделена на воеводства, в рамках которых предлагается объединить по два-три ныне существующих административных района²³². В 2004 г. был опубликован вариант деления России на 39 губерний²³³, затем – на 11 краев с воеводствами и волостями²³⁴. Одновременно ЛДПР предлагает изменить структуру и систему формирования органов власти на принципах унитарного государства.

По части предложенных на эту тему проектов ЛДПР, безусловно, является лидером. При этом поражает многообразие предложенных вариантов, что свидетельствует об отсутствии серьезного обоснования идеи укрупнения регионов.

Среди противников федерализма заметна **Партия национального возрождения «Народная воля»**. Она стоит на позициях великодержавной России, рассматривая проблемы государственности исключительно сквозь призму интересов русской нации. Приоритетная значимость интересов русских, по мнению идеологов «Народной воли», определяется тем, что «Российская Федерация является мононациональным русским государством, в котором государствообразующей нацией являются великороссы, находящиеся в органичном единстве с другими коренными народами России»²³⁵. Программа партии, принятая в 2001 г., утверждает, что сформиро-

²³⁰ См.: Программа Либерально-демократической партии России. – М., 1998. – С.16.

²³¹ См.: Жириновский В.В. Новое устройство России. – М., 1999.

²³² См.: Программа и устав Либерально-демократической партии России (ЛДПР). – М., 2002. – С.11.

²³³ См.: Российская Федерация сегодня. – 2004. – №20. – С.44–45.

²³⁴ См.: Жириновский В.В. Правитель России. – М., 2005. – С.29–30.

²³⁵ Народная воля. Партия национального возрождения. URL: <http://www.partia-nv.ru/programm.html>.

ванная в постсоветский период российская власть не отвечает национальным интересам, поскольку не защищает «ни от террора, ни от преступности, ни от экономического и правового произвола, ни от разрушительного экологического и информационного воздействия. Возникла угроза развала самого Российского государства – гаранта безопасности человека и общества»²³⁶. Выход из этого состояния идеологи «Народной воли» видят в мобилизации русской нации. В программе партии содержатся тезисы о необходимости поддержки национальных интересов других коренных народов России, но лишь в рамках культурных потребностей. Авторы программы партии открыто не требуют отказа от федерализма, объектом их критики является модель этнического федерализма. Они предлагают создать «единое административно-территориальное деление Российской Федерации с учетом культурной автономии каждой нации»²³⁷.

VII съезд Партии национального возрождения «Народная Воля», состоявшийся 24 марта 2007 г. в Москве, стал одновременно форумом «Народного союза». По словам ее лидеров, утвержденное на съезде переименование вызвано тем, что в партию вливаются новые политобъединения и организации патриотической направленности. На партийной эмблеме вместо «Народной Воли» значится теперь «Народный Союз». В связи с переименованием партии внесены изменения в ее устав²³⁸. По отношению к существующей российской модели федерализма программа партии не изменилась: «Политическая партия «Народный Союз» выступает за единое административно-территориальное деление Российской Федерации с учетом культурной автономии каждой нации»²³⁹.

К условным сторонникам федерализма можно отнести «Единую Россию», КППРФ, «Патриотов России», Аграрную партию России (АПР), Партию возрождения России (ПВР), «Справедливую Россию».

Для партии «Единая Россия» упоминание федерализма носит вынужденный характер, связанный с тем, что при ее учреждении одной из организаций выступало движение «Отечество – Вся Россия», изначально построенная для содействия федерализации

²³⁶ Там же.

²³⁷ Там же.

²³⁸ <http://www.partia-nv.ru/history.html>.

²³⁹ <http://www.partia-nv.ru/programm.html>.

страны, защиты интересов регионов. Кроме формального упоминания федерализма, ничего другое не связывает эту партию с развитием федеративных отношений, скорее наоборот, она активно выступала за ограничение прав регионов, голосует за законы унитаристского содержания. Следует отметить, что Татарстанское отделение партии «Единая Россия» уделяет проблеме федерализма гораздо больше внимания. В ее предвыборной программе, в частности, отражена необходимость совершенствования нормативно-правовой базы, бюджетно-финансовых отношений между различными уровнями власти, а также заявлен тезис о необходимости укрепления самостоятельности регионов²⁴⁰.

«Единая Россия» по своему составу и взглядам членов партии довольно эклектична. Член Генерального совета партии О.В.Морозов о программе ЕР сказал, что она «впитала в себя и умеренный консерватизм «Единства», и правый социал-демократизм «Отечества», и демократический федерализм “Всей России”»²⁴¹. Б.В.Грызлов еще до создания ЕР высказался весьма негативно о практике постсоветского государственного строительства: «Последнее десятилетие... объективно привело к формированию в стране, я бы сказал, *желеобразной структуры Федерации*. Способом существования этой структуры стало противоборство федерального Центра и регионов»²⁴². И в этом контексте он чрезвычайно высоко оценивает реформы государственного управления, инициированные В.Путиным: «Руководство страны предприняло решительные действия для предотвращения развала Российской Федерации... Налоговая и федеральная реформы – два *поистине колоссальных события*, состоявшиеся, между прочим, при нашем непосредственном участии». Примечательно и то, что Б.В.Грызлов дает понять, что завершены только первый этап реформ, главное – впереди. «Введение института полномочных представителей Президента и перераспределение властных полномочий между центром и субъектами

²⁴⁰ См.: «Навстречу будущему!» – Предвыборная программа Татарстанского регионального отделения Всероссийской политической партии «Единая Россия». – Казань, 2004. – С.5.

²⁴¹ Цит. по: Котов И. У «Единой России» задачи большие // Республика Татарстан. 3 августа 2002 г.

²⁴² См.: Филиппов В. Грядущие реформы российского федерализма: встретят ли они оппозицию в Парламенте // Федерализм в России... – С.249.

Федерации является инструментом в борьбе против регионального монополизма. *Но это только начало процесса.* Сегодня в моде разговоры об угрозе авторитаризма. А как назвать систему, в которой мы с вами жили последние десять лет, когда отдельно взятый регион превращался в личный ресурс отдельно взятого губернатора в его торговле с федеральным центром?»²⁴³. В то же время он ясно высказался против каких-либо революционных шагов по реформированию российской государственности.

ЕР сегодня считает своей позицией «центризм», который на деле оказывается просто прагматическим следованием за политической ситуацией. Такую позицию подметила И.И.Глебова: «“Единую Россию” упрекают в отсутствии программы, в том, что в нарушение законов избирательного жанра ее единственное обещание – быть с Президентом. Эти упреки – следствие непонимания природы российской «партии власти». У нее и не должно быть «партийной» программы. Ее программу формулирует, представляет и выполняет Власть. Электоральное преимущество этой «партии» обеспечивается не партийной программой, а фактом причастности к Власти»²⁴⁴. Высказывание слишком откровенное и где-то даже циничное, хотя отражает реалии. Центризм удобен до поры до времени и не в идеологическом плане, а как тактика соблюдения баланса интересов различных политических сил. В Татарстане под центризмом Президента республики понимается учет интересов различных этнических и конфессиональных групп, слоев населения, партийных групп. В ЕР его поняли как идеологический центризм, что неизбежно приводит к доктринальной эклектике. Впрочем, при изменении курса Президента РФ можно легко перейти от защиты «вертикали власти» к развитию федерализма, как конституционной нормы государственной системы.

Проблемы федерализма не являются принципиальными для **КПРФ**. Формально коммунисты признают данный конституционный принцип. Однако в самой программе партии, принятой еще в январе 1995 г., этот вопрос специально не рассматривается. КПРФ в сфере государственного строительства призывает к возрождению системы Советов и поэтапное восстановление обновленного Советского Союза. В программе партии записано: «В XX веке социальное

²⁴³ Там же.

²⁴⁴ Глебова И.И. Партия власти // Полис. – 2004. – №2. – С.88.

творчество народных масс породило такие невиданные ранее государственные и общественные институты всемирно-исторического значения, как Советы депутатов трудящихся и советская многонациональная федерация. Они дали надежно гарантированную реализацию таких прав человека, как право на труд, право на бесплатное образование, здравоохранение, отдых, жилье, право на овладение высшими достижениями отечественной и мировой культуры. Советская система образования и воспитания обеспечила расцвет науки и художественного творчества, прорыв человека в космос, стала образцом для подражания во всем мире»²⁴⁵. Мифологизация социалистического прошлого, включая советский федерализм, продолжает сохранять свое влияние на российских коммунистов.

В практическом плане позиция лидеров КПРФ относительно состояния федеративных отношений более чем критическая. «Отношения со многими республиками по сути уже сегодня носят не федеративный, а конфедеративный характер, – говорит Г.А. Зюганов. – А конфедерация для России – *это полная гибель*»²⁴⁶. При этом коммунисты забыли ленинский принцип самоопределения народов.

Депутат Государственной думы РФ от КПРФ А.А.Шабанов признает, что нынешнее сочетание этногосударственного и административно-территориального принципов построения федерации обусловлено исторической традицией и специфическим соотношением политических сил Центра и региональных элит и полагает, что «*переход к принципу административно-территориального строительства – это та перспектива, к которой должна стремиться РФ*»; вместе с тем он понимает, что «к ней нужно идти постепенно», что «это длительный и довольно сложный процесс», и что «в нынешний кризисный период следует очень аккуратно относиться к каким-то резким переменам»²⁴⁷.

²⁴⁵ См.: Коммунистическая партия Российской Федерации. URL: <http://www.kprf.ru/party/program/>.

²⁴⁶ Политические лидеры о национальном вопросе. Интервью В.Р.Филипова с председателем ЦИК КПРФ, руководителем фракции КПРФ в Государственной думе Г.А.Зюгановым // Этнографическое обозрение. – 1997. – №5. – С.162.

²⁴⁷ Там же.

Нынешние идеологи КПРФ, оставаясь поклонниками традиций советской эпохи, откровенно декларируют свою приверженность так называемой «русской идее», что на деле означает отказ КПРФ от лозунгов интернационализма. Развивая собственное понимание «русской идеи», говоря о присущих русскому народу традициях коллективизма и соборности, программа КПРФ декларирует, что «в своей сущности «русская идея» есть идея глубоко социалистическая»²⁴⁸. Одновременно главный документ современных коммунистов не отрицает приверженность принципу равенства народов России. В программе, в частности, записано, что «КПРФ будет добиваться:

- обеспечения независимости и целостности нашего Отечества, межнационального согласия, возрождения многовековой дружбы народов;

- защиты исторических и духовных ценностей русского и других народов страны;

- осуществления национальной политики, основанной на признании равноправия наций, исторической ответственности каждого народа за государственную целостность России, искоренения межнациональных конфликтов, всех форм сепаратизма, национализма и шовинизма;

- обеспечения представителям этнических групп равных возможностей для участия во всех сферах жизни страны и регионов;

- уважения к православию и другим традиционным религиям народов России;

- сотрудничества с различными культурными, политическими, общественными, конфессиональными движениями, партиями и организациями, отражающими многонациональную специфику России и озабоченными ростом благосостояния ее народов, могущества и влияния в мире»²⁴⁹.

В целом у идеологов КПРФ нет той ясности, как это было у Ленина по вопросу федеративных отношений в России, а что касается многонациональности страны, дружбы народов или в целом интернационализма, то вместо этих, казалось бы, незыблемых коммунистических принципов стали превалировать «русская идея», православие и соборность.

²⁴⁸ Коммунистическая партия Российской Федерации...

²⁴⁹ Там же.

Для **Аграрной партии России (АПР)** проблематика федерализма всегда имела второстепенное значение, а этнический фактор оценивался негативно. Н.М.Харитонов в свое время так выразил общее настроение партии: «*Национально-территориальный принцип*, положенный в основу при создании Советского Союза, оказался базой проблемы, которая долго была заморожена, но *сегодня создает серьезные трудности в государственном строительстве новой России*»²⁵⁰. Будучи убежденным сторонником единого – административно-территориального – принципа построения Федерации, он, тем не менее, подчеркивал необходимость «плавного» перехода к внеэтнической модели федеративных отношений.

В программе АПР, последняя редакция которой была утверждена в октябре 2004 г., позиция в отношении федерализма ограничивается лишь двумя тезисами. В числе важнейших задач в политической сфере значится «укрепление России как федеративного государства, сохранение целостности и неприкосновенности ее территории, равноправие всех проживающих в ней народов, гармоничное развитие межнациональных отношений». В экономической сфере одной из приоритетных задач, по мнению АПР, является «четкое разграничение полномочий, имущественных прав и обязанностей, финансовых средств между федеральным центром, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления»²⁵¹. Партия не проявила себя сторонницей федерализма ни в идеологии, ни на практике.

Во многом аналогичную позицию в этом вопросе занимает еще одна партия сторонников возрождения великодержавной России – «**Патриоты России**». В ее программе в разделе, посвященном федерализму, заявляется, что партия выступает «за построение в нашей стране правового государства на основе последовательной реализации принципов федерализма, баланса федеральной ответственности и региональной самостоятельности, эффективного взаимодействия вертикали авторитетной государственной власти и

²⁵⁰ См.: Филиппов В. Грядущие реформы российского федерализма: встретят ли они оппозицию в Парламенте // Федерализм в России... – С.249.

²⁵¹ См.: Аграрная партия России. URL: <http://www.agroparty.ru/party/program.php?op=2>.

избранных населением органов самоуправления на местах»²⁵². В другом месте прямо сказано, что партия «выступает за укрепление централизованной власти и всей властной вертикали снизу доверху», при этом «по единым принципам должны быть организованы структура и деятельность региональных органов власти, а также органов местного самоуправления»²⁵³.

28 октября 2006 г. на съезде в Москве представители трех партий – «Российская партия Жизни», «Родина» и «Российская партия пенсионеров» создали объединенную партию «Справедливая Россия». В последующем к ним присоединились Партия развития предпринимательства, Народная партия РФ, Конституционно-демократическая партия, Социалистическая единая партия России – всего семь партий. По отношению к федерализму «Справедливая Россия» унаследовала худшие традиции объединившихся в ее составе партий – неопределенность.

Настороженным отношением к федерализму отличалась партия «Родина», в чьей программе не было системного представления о том, какими должны быть федеративные отношения в России. Правда, в ней существуют положения о необходимости: а) защиты «принципа равенства всех субъектов Российской Федерации», б) содействия «всеми легитимными средствами принятию и реализации закона, устанавливающего механизм эффективного развития федеративных отношений в России». Однако эти положения не подкреплены развернутым толкованием, поэтому не только декларативны, но и двусмысленны²⁵⁴. Постоянная апелляция «Родины» к идеям консолидации, приверженность доктрине сильного государства в том понимании, которое содержится в программе партии, свидетельствует, скорее всего, о неприятии этой партией концепции федерализма.

Склонность к унитаризму была и в программе созданной в 2001 г. **Народной партии Российской Федерации (НПРФ)**. В период думской избирательной кампании 2003 г. эта партия внесла немало идеологических «новаций». Ориентация на державные ценности во многом определяет позицию НПРФ в отношении федерализма.

²⁵² Политическая партия «Патриоты России». Программа. Устав. – 2005. – С.9. См. также <http://patriot-rus.ru/#partyProgramm>.

²⁵³ Там же.

²⁵⁴ См.: Родина. URL: <http://www.rodina.ru/programma/show/?id=37>.

Формально «народники» декларируют, что федерализм есть мощный и эффективный политический инструмент собирания и сохранения России, обеспечения межнационального согласия и сотрудничества²⁵⁵. Однако на практике НПРФ проявляла склонность к унитаризму. 14 апреля 2007 г. на V съезде партии было принято решение о самороспуске и слиянии с партией «Справедливая Россия». Лидер Народной партии, депутат Госдумы Г.Гудков, еще ранее вступил в «Справедливую Россию», стал членом президиума ее центрального совета и вышел из парламентской фракции «Единая Россия».

В программе **Российской партии пенсионеров (РПП)** (принята в феврале 2005 г.) проблемы федерализма изложены декларативно. И хотя федерализму посвящен целый раздел («Федеративное устройство и межнациональные отношения»), очевидно, что для РПП проблематика федерализма имеет второстепенное значение. Фактически позиция партии в отношении российского федерализма исчерпывается одним тезисом: «Мы в равной степени отвергаем как попытки растащить нашу Родину по национальным квартирам, так и попытки превратить ее в унитарное государство, не уважающее историю, традиции, культуру и вероисповедание своих народов»²⁵⁶. 28 октября 2006 г. «Российская партия пенсионеров» вошла в объединенную партию «Справедливая Россия».

К числу сторонников федерализма следует отнести ряд партий, основанных еще в начале 1990-х гг.: «Союз правых сил» (СПС), «Яблоко» и Республиканская партия России (РПР). При этом следует отметить, что последовательным сторонником сохранения сложившейся в начале 1990-х гг. модели федерализма в России была лишь РПР, а СПС и «Яблоко» выступали за постепенное упразднение этнической составляющей российского федерализма и унификацию статусов субъектов РФ.

Для СПС приоритетными являются ценности либеральной демократии и либеральной рыночной экономики. Основные положения идеологической доктрины партии сформулированы в ее программе под названием «Российский либеральный манифест» (2001 г.), где одним из основополагающих тезисов является утверж-

²⁵⁵ Программа политической партии «Народная партия Российской Федерации». Принята на съезде 29 сентября 2001 года. – М., 2001. – С.8.

²⁵⁶ См.: Валерий Гартунг. Депутат Государственной думы РФ. URL: <http://www.gartung.ru/?path=gartung/partia/1110364547&sessionid=1062896783>.

дение, согласно которому в настоящее время возможности выживания народов во многом зависят от того, насколько широко среди них будут распространены либеральные ценности. Фундаментальную основу либерализма в понимании идеологов СПС составляют следующие принципы: личная свобода и личная ответственность, свобода слова и объединений, разделение властей, верховенство закона, демократический контроль общества над государством, частная собственность, экономическая свобода, равенство прав и возможностей для всех граждан, терпимость к различиям. Особо подчеркивается, что только «свободная экономика является наилучшим фундаментом для эффективного накопления и справедливого распределения национального богатства»²⁵⁷.

По мнению идеологов СПС, главная угроза либеральным ценностям исходит от всевластия государства. Неприятие тотального государственного вмешательства во многом и определяет позитивное отношение правых к федерализму, так как при такой системе властные полномочия рассредоточены и возможности государственного вмешательства в сферу общественных отношений существенно ограничиваются.

Отношение СПС к сформированной в 1990-е гг. модели российского федерализма довольно критичное. Идеологи партии определяют ее как модель «неполноценного федерализма». По их мнению, «нынешнее федеративное устройство России является чрезвычайно сложным и громоздким. Фактическое неравноправие субъектов Российской Федерации провоцирует межнациональные и межэтнические конфликты, вызывает напряженность по оси «центр – регионы». Мы с тревогой отмечаем тенденцию к превращению некоторых регионов в авторитарные анклавы, где пренебрежение демократическими нормами и нерыночные методы хозяйствования оправдываются «национальной спецификой» либо «народным волеизъявлением», полученным в результате мобилизации административного ресурса. Сложившаяся ситуация тормозит процессы политической демократизации и экономической модернизации, создает правовую чересполосицу, препятствуя формированию общероссийского экономического и политико-правового прост-

²⁵⁷ Российский либеральный манифест (программа политической партии «Союз правых сил»). – М., 2002. – С.4.

ранства»²⁵⁸. Для СПС одним из препятствий на пути развития российского федерализма является наличие республик. По их мнению, для реформы федеративных отношений необходимо: а) выравнивание прав и обязанностей субъектов РФ «при сохранении их регионального и этнокультурного своеобразия», б) четкое разграничение полномочий между федеральными, региональными органами государственной власти и местным самоуправлением «при сохранении единого правового и экономического пространства».

Неприятие правыми этнических аспектов российского федерализма вытекает из абсолютизации американской модели государственного устройства и индивидуализма. Для СПС приоритетными являются индивидуальные права человека, в то время как права социальных групп, в том числе этнических, конфессиональных, а также права государства признаются по отношению к ним вторичными. Отсюда, по их мнению, следует, что этническая модель федерализма в той или иной степени нарушает права человека.

Следует отметить, что СПС более последователен в защите российского федерализма в том случае, если затрагиваются права человека в политической сфере. Так, подавляющее большинство членов руководства партии осудило инициативу Президента РФ В.В.Путина по отмене прямых выборов глав исполнительных органов власти субъектов РФ, поскольку в этом случае существенно снижаются возможности граждан избирать и контролировать региональную власть. В то же время они неизменно выступают за усиление полномочий федерального центра в сфере законодательного регулирования экономической деятельности. Именно поэтому СПС поддержал инициативу президента РФ В.В.Путина по созданию федеральных округов, одна из задач которых заключалась в приведении законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральными нормами. Более того, один из членов прежнего руководства СПС, С.В.Кириенко, стал полпредом главы государства в Приволжском федеральном округе²⁵⁹. Такая позиция обусловлена тем, что СПС является партией, отражающей интересы, прежде всего, крупного российского капитала, который заинтересован в максимальном расширении своего экономического влияния в российских регионах.

²⁵⁸ Там же. – С.12.

²⁵⁹ С.В.Кириенко занимал этот пост до ноября 2005 г.

26 сентября 2008 г. Президиум Федерального политического совета принял решение об участии в создании легитимной системной правой партии, инициированном Кремлем. В качестве одной из причин называлась непогашенная задолженность СПС перед государством, возникшая в связи с выборной кампанией 2007 г. В тот же день лидер партии Никита Белых подал в отставку со своего поста и вышел из партии. По его словам, в СПС принято решение «договариваться с Кремлем и участвовать в создании нужной Кремлю “правильной” либеральной партии». 15 ноября 2008 г. на партийном съезде было принято решение о самороспуске, а уже 16 ноября представителями самораспустившихся СПС, ДПР и «Гражданской силы» была учреждена новая либеральная партия «Правое дело», сопредседателями которой стали представители трех старых партий²⁶⁰. Критики партии утверждают, что она фактически курируется Администрацией Президента РФ. Представители партии не отрицают, что она была создана при участии Кремля, однако предполагают, что партия сможет обладать политической самостоятельностью.

Вопросам федерализма в Программе партии «Правое дело» уделяется гораздо меньше места, да и сам термин «федерализм» при характеристике Российского государства практически не используется. Единственный пункт, который можно истолковать как поддержку федерализма в России, сводится к следующим, безусловно, важным положениям: «Мы выступаем за:

– Безусловное сохранение Конституции 1993 года.

– Широкое применение **принципов выборности**: прямые выборы глав (мэров) городов и других муниципальных образований, прямые выборы представителей субъектов федерации в Совете Федерации, постепенное восстановление прямых выборов глав регионов, начиная с Москвы и Санкт-Петербурга»²⁶¹. Но среди целей, которые партия намерена отстаивать, места федерализму также не нашлось: «Мы считаем, что верным путем, **«правым делом»** является в равной мере отстаивание ценности демократии и сильного государства. Мы нацелены на строительство современной рыночной экономики и стремимся достичь благосостояния для всех граждан нашей страны; мы выступаем за жесткую защиту частной собственности и при этом отстаиваем необходимость социальной

²⁶⁰ <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%9F%D0%A1>.

²⁶¹ <http://www.pravoedelo.ru/pogramma/>.

справедливости и приоритет нравственных и общечеловеческих принципов»²⁶².

Достаточно последовательна в отстаивании федералистских принципов другая либеральная партия – **«Яблоко»**. В отличие от СПС, ее идеологи стремятся совместить идеи либерализма с идеями социал-демократии. По их мнению, радикальная версия либерализма, которую отстаивает СПС, не позволяет в полной мере защитить права и свободы человека. Это станет возможным лишь в том случае, если идеи свободы сочетаются с принципами социальной справедливости, для чего необходимо создание контролируемого обществом социально ответственного государства. В этом и проявляется одно из отличий «Яблока» от СПС. Если партия «Яблоко» ориентируется на европейские нормы социальной организации, то для СПС ближе модель американского типа. По мнению С.С.Митрохина, идеология СПС, исходящая преимущественно из позитивных оценок результатов преобразований российского общества 1990-х гг., «ориентирована на ортодоксальный либерализм XIX века, отрицающий какую-либо роль государства в экономике и не имеющий в числе своих целей социальное государство. Напротив, идеология «Яблока» ориентирована на обновленный либерализм XXI века, признающий ответственность государства за создание общества равных возможностей и предотвращение «провалов» рынка, имеющий в качестве одного из приоритетов социальное государство. Место социального государства в числе приоритетов социально-экономического развития является водоразделом между «американской» и «европейской» моделями социально-экономического развития. По мнению «Яблока», Россия с ее инерцией патернализма и колоссальными диспропорциями в доходах населения должна ориентироваться на европейскую модель, отводящую государству значительную роль в решении социальных проблем»²⁶³.

Определенные расхождения проявляются у двух партий и в отношении к федерализму. С одной стороны, и СПС, и «Яблоко» достаточно критично относятся к российской модели федерализма образца 1990-х гг., считая ее слабым звеном наличие национальных

²⁶² Там же.

²⁶³ Митрохин С. Демократы, но разные. Об идеологических различиях «Яблока» и СПС // Независимая газета. 23 июня 2001 г.

республик, которые, по их мнению, не только провоцируют сепаратизм, но и консервируют авторитарные политические традиции. Но, в отличие от СПС, идеологи «Яблока» внимательнее относятся к проблеме защиты прав этнических меньшинств, хотя и считают их менее приоритетными, чем права личности. Они отмечают, что одной из основ национальной политики России должно стать «признание этнокультурного разнообразия общественным достоянием, подлежащим государственной защите»²⁶⁴. Это предполагает финансирование из федерального бюджета различных программ развития национальных культур. Однако данная деятельность должна осуществляться под контролем, «чтобы содержание национальных программ образования и культурного развития не становилось источником национальной розни и не вело к сепаратизму»²⁶⁵. «Яблоко» считает, что реализацию национально-культурных прав следует осуществлять в форме экстерриториальных национально-культурных автономий при поддержке государства. При этом перестройка государственных структур им видится в эволюционной форме. Суть этой позиции выразил Г.А.Явлинский: «Мы против *поспешного* реформирования административно-территориального деления России: статусы и границы республик, краев и областей должны оставаться неизменными *до разработки такого механизма их безболезненного пересмотра*, который будет приемлем для всех и основан на демократических принципах, не будет порождать конфликтов»²⁶⁶.

По вопросу разграничения полномочий между федеральным центром и регионами у «Яблока» есть конкретная программа. Для создания реального баланса интересов, доходов и полномочий Центра и регионов «Яблоко» предлагает следующие меры²⁶⁷:

1. Укрепление финансовой самостоятельности регионов и местного самоуправления путем равного распределения финансовых ресурсов между центром и регионами в пропорции 50/50%, сокра-

²⁶⁴ См.: Демократический манифест – программа Российской демократической партии «Яблоко». Основы государственной политики на 2003–2005 гг. – М., 2003. – С.57.

²⁶⁵ Там же. – С.58.

²⁶⁶ Политические лидеры о национальном вопросе... – С.124.

²⁶⁷ Демократический манифест – программа Российской демократической партии «Яблоко»... – С.41–45.

щения перечня совместной компетенции в финансовой сфере, перехода к уплате всех налогов по месту хозяйственной деятельности предприятий (а не по месту регистрации), введения системы самостоятельных региональных и местных налогов, ограничения возможности централизации средств региональных бюджетов в федеральный бюджет и др.

2. Разрешение субъектам РФ создавать в рамках их компетенции самостоятельные региональные органы исполнительной власти (в том числе правоохранительные) по исполнению полномочий в рамках их компетенции.

3. Повышение эффективности взаимодействия между федеральным центром и регионами путем резкого сокращения федеральных структур в регионах, устранения практики двойного подчинения региональных подразделений федеральных министерств и ведомств, законодательного оформления функций, полномочий и ответственности полпредов президента РФ в федеральных округах, создания механизма федерального надзора над региональным законодательством, наделения судов общей юрисдикции правом отменять действие региональных законов и др.

4. Проведение активной региональной политики, направленной в первую очередь на устранение региональных диспропорций.

5. Оказание всесторонней поддержки регионам российского Севера.

Программные заявления «Яблока» свидетельствуют о наличии модели отношений между федеральным центром и регионами, которая предоставляет субъектам достаточно широкие полномочия в финансовой сфере при наличии жесткого контроля со стороны федерального центра в сфере законодательного регулирования.

Следует отметить также, что «Яблоко» выступает против существующей практики формирования Совета Федерации, считая необходимым введение прямых выборов членов данной палаты Федерального Собрания, что больше соответствует демократическим нормам и принципам федерализма. В этом же ключе следует рассматривать и жесткую критику со стороны «Яблока» инициативы В.В.Путина об отмене прямых выборов глав субъектов РФ.

Давние традиции приверженности федерализму имеет **Республиканская партия России (РПР)**, созданная в 1990 г. По идеологическим установкам она близка партии «Яблоко». РПР в своей программе также стремится сочетать принципы либерализма и

социал-демократии, с той лишь разницей, что у нее более ярко выражен уклон влево. Идеолог Республиканской партии России В.Н.Лысенко невысоко оценивает успехи федеративного строительства «эпохи Ельцина»: «Мы не очень преуспели (за прошедшие десять лет) в строительстве Федерации, и в этом я вижу одну из важнейших причин неудач реформирования экономики... Строительство Федерации шло крайне непоследовательно, стихийно, хаотично. Оно подчинялось интересам политической целесообразности, а не стратегическим интересам государства. Конструирование основополагающих принципов российской версии федерализма зачастую зависело от сиюминутных интересов отдельных политиков»²⁶⁸.

РПР, как и «Яблоко», исходит из того, что федерализм является территориальной формой демократии. Авторы программы партии, принятой 2 июля 2005 г., считают, что проводимый президентом РФ курс на дефедерализацию России является составной частью политики сворачивания демократии и укрепления авторитарной системы. При этом они полагают, что официальная точка зрения, обосновывающая необходимость проведения такой политики наличием угрозы распада страны, является ложной, а последствия такой политики – разрушительны. Свою позицию они выражают достаточно развернуто: «Объявив, без серьезных на то оснований, что страна столкнулась с угрозой распада, исходящей в том числе от глав регионов, президент реформировал Совет Федерации, выведя из его состава избранных народом лидеров субъектов федерации и председателей региональных парламентов, наполнив его послушными чиновниками. В результате представительство регионов на федеральном уровне было урезано, а число грубых управленческих ошибок, в том числе и в ходе реформы по разграничению полномочий, реформы местного самоуправления и других – возросло.

Борясь все с тем же мифическим «распадом страны», президент разместил в регионах семь «наместников» (полпредов) с не вполне ясными полномочиями. Это привело лишь к еще большему разбуханию госаппарата и появлению еще одного лишнего посредника между провинцией и Москвой.

²⁶⁸ См.: Филиппов В. Грядущие реформы российского федерализма: встретят ли они оппозицию в Парламенте... – С.252.

Трагедия в Беслане дала президенту повод лишить граждан права самим избирать себе глав регионов. В результате остались на своих местах в основном все те же, порой правящие десятилетиями, «хозяева» российских земель, а граждане лишились последней возможности влиять на региональную власть. Назначенная власть в регионах стала еще слабее, еще больше утратила доверие людей, сильнее погрязла в коррупции»²⁶⁹. По мнению партии, нарастает отчуждение регионов России от федерального центра, «вызываемое, с одной стороны, политикой централизации и унификации со стороны нынешних федеральных властей, и, с другой, отсутствием современной региональной политики»²⁷⁰.

РПР практически единственная партия, не ставящая под сомнение необходимость сохранения нынешней модели российского федерализма, сочетающей в себе этнический и территориальный принципы. РПР исходит из того, что «Россия так велика и разнообразна, что успешно управлять ею из единого центра невозможно. Народы России имеют высокий уровень национального самосознания и обоснованно требуют, чтобы это принималось в расчет»²⁷¹. По мнению РПР, одним из механизмов учета данных требований может стать практика заключения договоров между федеральным центром и регионами.

РПР весьма неоднозначно относится и к политике укрупнения регионов, которая, по мнению партии, более всего похожа на «кампанейщину». Партия допускает возможность объединения «лишь на основе ясно выраженной и осознанной воли граждан, в ходе легитимных референдумов». При этом в республиках должна быть предусмотрена процедура дополнительного выявления воли большинства представителей «титულных наций», в противном случае «насилие в этом вопросе может привести к форсированному распаду страны!»²⁷².

23 марта 2007 г. Верховный суд России запретил РПР, тем самым удовлетворив иск Федеральной регистрационной службы, требовавшей ликвидировать одну из старейших российских партий.

²⁶⁹ См.: Республиканская партия России. URL: <http://www.rprf.ru/about/documents/482.html>.

²⁷⁰ Там же.

²⁷¹ Там же.

²⁷² Там же.

По мнению чиновников, деятельность РПП не соответствовала закону «О политических партиях». По закону в партии должно состоять не менее 50 тысяч членов и как минимум 45 региональных отделений по 500 человек. В ФРС полагают, что Республиканская партия не удовлетворяет обоим требованиям. По мнению сотрудников службы, в ней состоит лишь 39,5 тысячи членов и открыто только 33 отделения численностью более 500 человек. 31 мая 2007 г. партия лишена регистрации на основе решения кассационной инстанции Верховного суда. Сопредседатель Республиканской партии В.Рыжков заявил о своем намерении обжаловать решение Верховного суда в Страсбурге, поскольку, по его мнению, российский суд не исследовал доказательства, представленные РПП²⁷³.

Некоторые из российских партий не имеют какой-либо позиции в отношении федеративного устройства российского государства.

Анализ показывает, что лишь немногие российские партии поддерживают идеи федерализма, при этом их электоральный потенциал крайне ограничен, а значит в обозримом будущем их влияние на законодательный процесс, скорее всего, будет незначительным. Почти монопольное положение у «Единой России», которая придерживается прагматических подходов и будет следовать установкам Президента РФ. Таким образом, прямая роль партийных структур в федерализации страны весьма незначительна. Однако косвенно через поддержку многопартийности, демократических процедур, выражение региональных интересов они содействуют федерализации России.

§ 3. *Оценки перспективы российского федерализма*

Общественное мнение, позиция политиков и специалистов играют важную роль в определении путей развития федерализма в России. Конечно, воздействие любой структуры или индивидуума имеет свои границы, общественные настроения изменчивы, тем более, что они в определенной мере формируются СМИ. Однако и здесь нельзя преувеличивать как влияние общественного мнения, так и возможностей влияния на общественное мнение. События последних лет в Грузии, на Украине хорошо демонстрируют, как избранные населением президенты в течение года теряют свой

²⁷³ <http://www.mk.ru/156618/156618.html>.

авторитет и вынуждают людей выходить на митинги. В то же время идеи, ставшие частью общественного сознания, выполняют мобилизационные функции. Поэтому исследование роли государственных структур, политических партий и движений, экономических и этнических факторов в федерализации России целесообразно проводить в комплексе с анализом общественного мнения, причем для нас важны аналитические оценки экспертов, журналистов, политиков последних лет, поскольку именно в начале XXI в. происходит резкий поворот в политике, начатой Б.Ельциным.

«Результатом первого президентского срока В.Путина, – пишут Л.Дробижева и А.Чирикова, – стал выстроенный в России режим контролируемого плюрализма, при котором федеральная власть укрепила свои позиции, но полностью освободиться от политического влияния региональных элит, особенно на местах, не смогла. Конец 1990-х гг. и опыт первого четырехлетия убедили московские верха, во-первых, в том, что управлять федерацией, в состав которой входят 89 субъектов, сложно. И, во-вторых, что для повышения управляемости политическими процессами следует кардинальным образом реформировать политическую систему власти»²⁷⁴. Отмена прямых выборов глав субъектов федерации и фактическое их назначение Президентом РФ, реформа избирательной системы и утверждение пропорционального принципа формирования представительных органов власти, изменение полномочий субъектов федерации в целом были подготовлены и поддержаны общественным мнением. Назначение глав субъектов повлияло в определенной степени на политическую систему России и заставило многих аналитиков говорить о нарастании авторитарных тенденций в российской власти, хотя часто оценки были преувеличены. Лидеры регионов хотя и стали более подконтрольными администрации Президента РФ, но вовсе не лишились своих ресурсов. Можно сказать, что в политической игре появился дополнительный фактор, но сами «правила игры» не претерпели принципиальных изменений. Вопрос скорее стоит в иной плоскости – насколько быстро Россия перейдет к проверенным, в какой-то мере классическим, образцам демократии и федерализма, но речь не

²⁷⁴ Дробижева Л., Чирикова А. Центр и регионы: последствия рецентрализации для российского федерализма // Политико-правовые ресурсы... – С.545.

идет об изменении самого курса, что подтвердили в своих выступлениях как В.В.Путин, так и Д.А.Медведев.

В публичном пространстве произошли изменения в лексиконе, лозунгах, риторике. Тема державности стала обязательной для роста популярности, «укрепление государства», «государственное единство» стали произносить как «Отче наш», за упоминание суверенитета республик автоматически стали осуждать в сепаратизме и т.д. В текстах выступлений Президента РФ, руководителей государства и видных политиков исчезло слово «федерализм» и доминирующим стало слово «держава». Но при этом время от времени делались пояснения о неизменности конституционных норм. Например, в одном из выступлений на пресс-конференции для российских и иностранных журналистов 23 декабря 2004 г. В.В.Путин сформулировал свою позицию следующим образом: «Я не думаю, что мы должны переходить к унитарному государству, тем более к унитарному государству советского типа. Это не создаст необходимых благоприятных условий для развития экономики и ограничит возможности общества в контроле за действующей властью. Думаю, что это было бы избыточным». Новые веяния позволили уменьшить права субъектов и усилить федеральные органы власти на местах. Однако эффективность управления не выросла. Выручала цена на нефть.

Под давлением администрации и общественных настроений региональные элиты стали менять свое поведение и, хотя с их стороны определенное сопротивление по ограничению их полномочий ощущалось, тем не менее общий вектор был воспринят позитивно практически всеми субъектами.

Поиск политического поведения региональных элит был направлен на выстраивание новой модели взаимодействия с центром, в большем использовании персональных взаимоотношений в правительстве, тем более, что ответственность, зависимость первых лиц субъектов от мнения населения уменьшилась. Несмотря на общий курс на унификацию всех субъектов, в мнении политических элит регионов усилились акценты на своеобразии именно своего региона, что позволяло им настаивать на особых отношениях с центром для решения тех или иных проблем.

Для многонациональной и сложной по своему административно-территориальному устройству Российской Федерации отношения центра и регионов выходят за рамки взаимодействия двух

уровней власти, являясь индикатором состояния политической системы. Отношения «центр – регионы» оставались ключевой проблемой для понимания сути российского федерализма. И это не случайно. В отсутствие гражданского общества качество федеративных отношений в России определяется через взаимодействие центра и субъектов федерации.

Последние годы прошли под знаком «вертикали власти» и, естественно, отношение к теме централизации администрирования во многом определяло мнение о перспективах развития государственности России. «Если интегрировать оценки региональных элит и экспертов, полученные в ходе дискуссии, – утверждают Л.Дробижева и А.Чирикова, – то можно вполне обоснованно говорить о том, что вертикаль власти воспринимается регионалами как важная составляющая политической реформы, которая имеет весьма неоднозначное влияние на состояние российского федерализма сегодня. Большинство участников обсуждений сходится во мнении, что вертикаль власти как политический феномен нельзя воспринимать как однозначно негативное или позитивное политическое решение»²⁷⁵.

Некоторые представители региональных элит оценивают вертикаль власти скорее как позитивный шаг в реформировании государства, подчеркивая, что именно с помощью нее были сделаны шаги по выстраиванию единого правового пространства. При этом многие понимают, что вертикаль может восприниматься большинством в обществе как отход от демократии, но ведь по опросам общественного мнения вопросы демократии мало волнуют население, в то же время самым различным слоям хочется порядка²⁷⁶. Кто-то настаивает на том, что иначе управлять Россией невозможно, другие же считают это временной мерой. Третьи убеждены, что подобный шаг был бы оправдан только в одном случае – при наличии у центра модернизационного проекта.

Анализ показывает, что построение вертикали в чем-то выгодно регионам и их элитам. Этому есть объяснение и оно связано не только с финансированием каких-то экономических и социальных программ (в частности, национальных проектов) или же обеспечением большей

²⁷⁵ Дробижева Л., Чирикова А. Центр и регионы... – С.556.

²⁷⁶ См.: Ачкасов В. Легитимация власти в условиях трансформации: случай России // Вестник аналитики. – 2004. – №2 (16). – С.115.

безопасности, что актуально на Северном Кавказе. В условиях слаборазвитой многопартийности именно субъекты могут быть реальной оппозицией центру. Если они демонстрируют лояльность, то значит это выгодно. Региональные элиты представлены сегодня достаточно старыми кадрами, которым проще продлить свои полномочия и свое влияние в неконкурентной модели отношений между центром и регионами. Помимо всего прочего, она исключает население из политического пространства, превращая его из субъекта в объект властных воздействий. Сегодня избиратель не принимает прямого участия в выборах главы, он делегирует свои полномочия представительному органу субъекта, который выполняет его волю по своему усмотрению. Это формирует у электората убежденность в том, что от него ничего не зависит. Следовательно, для элиты вектор политических действий упрощается, превращаясь из отношений «центр – регион» в схему «патрон – клиент», теряя былую остроту как внутри, так и вовне субъекта.

Центр поставил и реализовал задачу устранения региональных элит не только с федерального, но и регионального политического пространства. Причем делается это с использованием партийного ресурса, с одной стороны, с другой – политические ресурсы губернатора обмениваются на дополнительные ресурсы в виде траншей. Вертикаль власти сделала политические процессы в регионах более предсказуемыми и менее вариативными, но одновременно более хрупкими. В деятельности политических региональных фигур все меньше присутствует политика, по крайней мере, публичная. Это вытесняет губернаторов, президентов из политического пространства. Они все более превращаются в координаторов, отвечающих за реализацию указаний сверху. Центр в результате получает управляемость, хотя остается открытым вопрос об ее эффективности.

Предпринятая Кремлем политическая реформа была направлена на явное снижение ресурсного потенциала региональной власти на федеральном уровне. Наиболее последовательно и жестко Кремль действовал в политической сфере. В результате изменения порядка формирования верхней палаты парламента региональные лидеры лишились прямого политического представительства в федеральном центре и утратили «коллективный политический ресурс».

Параллельно с политической реформой в современной России были запущены компенсационные механизмы на региональном уровне, позволившие региональным элитам сохранить, а в ряде

случаев и упрочить свои позиции в системе власти. Лояльность к федеральной власти стала для региональных лидеров политическим ресурсом. Губернаторы приобрели контроль над региональными отделениями «Единой России» и поддержку со стороны Кремля. Немаловажную роль играет ресурс консолидации власти и бизнеса, власти и населения, а также потенциал харизматического лидера.

Результатом изменений в отношениях «центр – регионы» стала ориентация руководителей на тактические задачи. Судьба руководителей перестала зависеть от выстроенной внутренней политики, да и само социально-экономическое положение региона в большей степени стало зависеть от решений центра и финансирования тех или иных программ. При этом горизонтальные связи между регионами не стали фактором интеграции страны. Они и раньше были ослаблены, но иерархическое администрирование их и вовсе делает малозначимыми.

Политическая дифференциация российских регионов приводит к тому, что политическая модель «вертикали власти» может работать в одних регионах и не работать в других. Подобная конструкция власти оказывается рабочей в одних сильных и конкурентоспособных регионах с диверсифицированной экономикой, в других сдерживается политическими интересами центра или крупными монополиями, и практически не работает в регионах со слабыми или моноэкономическими и политическими ресурсами. В слабых регионах ведущую роль продолжают играть крупные корпорации (например, «Газпром»), а вертикаль работает лишь номинально, как это было и раньше.

Идеология централизации становится выгодной для таких игроков регионального пространства, как монопольный бизнес. Имея широкие экономические интересы и представленный в первую очередь федеральными компаниями, крупный бизнес заинтересован в исчезновении экономических и политических региональных границ. Здесь интересы бизнеса и центра совпадают. Центр является наиболее эффективным инструментом реализации интересов таких корпораций, поскольку проще иметь дело не с 3–5 губернаторами, а с одним корреспондирующим органом власти в центре. В некоторых регионах крупные компании, особенно естественные монополии, серьезно вмешиваются в существующий расклад сил и становятся фактором во взаимоотношениях центра и субъектов федерации.

Несомненно, «вертикаль власти» показала свою эффективность, а рейтинг как В.В.Путина, так и Д.А.Медведева высок. В этом же кроется и опасность, связанная с ориентацией на конкретную личность, ведь авторитет органов власти невысок, вера в то, что от самого человека что-то зависит в стране, минимальна (8–9%), роль партий более чем скромная. Поддержка лидера в России «строится на очень зыбком основании негативной легитимности», – считает В.Ачкасов²⁷⁷. Она похожа на веру, которая может легко испариться.

Высокий уровень поддержки действий президента и премьер-министра РФ населением заставляет элиты действовать «с оглядкой», хотя нельзя утверждать, что их лояльность по отношению к центру безгранична. Говорить об однозначном падении ресурсной базы и потенциала влияния глав субъектов федерации вряд ли возможно. У каждого лидера вполне достаточно средств, чтобы поддержать свой статус на определенном уровне в регионе. Это административный ресурс; ресурс взаимодействия губернатора с федеральным центром; возможность заключения внутрирегиональных стратегических альянсов.

Нельзя отрицать значимость экономического ресурса регионов в отношениях с центром. Не случайно, что показатели экономического развития региона выступают иногда достаточно сильным аргументом при выстраивании взаимодействия региональных лидеров с Кремлем. В последнее время наличие или отсутствие экономических ресурсов становится все более значимым фактором при оценке деятельности губернатора.

В связи с укреплением исполнительной власти административный ресурс стал играть определяющую роль. «Вертикаль власти», выстроенная центром, еще сильнее иерархизировала властные отношения внутри региона. Большую роль в повышении административного ресурса губернаторского корпуса играют стабилизация властных институтов в регионах и разделение сфер влияния между центром и регионами. Поэтому внутри региона влияние главы не только не упало, но порой и возрастало. Несмотря на изменение места в политической системе, президент республики, губернатор продолжают оставаться для региональных элит ключевой фигурой в их взаимодействии с федеральным центром. Именно они договариваются с теми политическими и экономическими акторами, до которых

²⁷⁷ Ачкасов В. Легитимация власти... – С.118.

не доходит «рука Москвы». Учитывая все нарастающую закрытость федеральных политических институтов, возможность решения проблем элиты «второго эшелона» у глав регионов постоянно нарастает.

Особое значение для руководства региона приобретают стратегические альянсы с экономическими акторами. Союз с ними призван компенсировать экономические потери, к которым привела проводимая федеральной властью политика централизации экономических ресурсов. Взаимодействие с региональными властями позволяет бизнесу более уверенно действовать в экономическом пространстве.

Поэтому в перспективе резкого падения ресурсной базы региона ожидать не следует, хотя бы потому, что интересы регионов и региональных элит не исчезают. А следовательно, чем в большей степени политические игроки учитывают интересы друг друга, особенно это касается влиятельных региональных акторов, тем большим объемом ресурсов располагает и будет располагать регион. Кроме этого целесообразно отметить, что падение или нарастание ресурса влияния региональных элит сегодня и в будущем будет происходить крайне неравномерно. Есть вероятность того, что наибольшие потери будут испытывать слабые в экономическом и политическом отношении регионы, в то время как у регионов-доноров с сильной экономикой и крепкой властью потери будут не ощутимы.

Центр использует для своих политических решений достаточно грамотные экономические шаги, которые встречают поддержку у большинства населения, поэтому ожидать, что потенциал децентрализации будет нарастать, не приходится. Однако это не означает, что политика рецентрализации принесет успех России в долгосрочной перспективе. И этому есть свое не только политическое, но и экономическое объяснение. В стратегическом плане предпринятые политические и экономические шаги будут страну только ослаблять. Госслужащие становятся все более замкнутой кастой, экономический и иной потенциал регионов используется с годами все меньше и меньше, иждивенчество растет, а регионы-доноры уменьшаются, зависимость от экспорта сырья становится опасной при колебании мировых цен.

Пытаясь ответить на вопрос, как видоизменяется российский федерализм сегодня, следует подчеркнуть, что нельзя размышлять о федерализме в русле статичных категорий. Скорее к федерализму

надо подходить как к динамическому понятию, которое развивается во времени. Отказ от единой модели федерализма, одинаковой на все времена и страны, позволяет заключить, что сегодня российский федерализм не исчезает, а принимает другие формы. Существование федерализма определяется не только действиями центра, но и поведением регионов, партий, крупного бизнеса и населения, которые во многом способны определять его будущие контуры. Тот факт, что сегодня это делает федеральная власть, не означает, что завтра эта ситуация не может измениться. Именно поэтому для российского общества столь важно гражданское общество, которое бы «снизу» могло поддерживать федерализм.

Сторонники централизованного государства, как правило, видят в широких правах регионов и развитом местном самоуправлении угрозу для государственной целостности. «Федералисты», наоборот, мыслят единство не вовне, а в многообразии: широкие права регионов и местного самоуправления воспринимаются ими как гарантия сохранения единства страны. Многие воспринимают федерализм как демократический институт решения проблем во взаимоотношениях центр – регионы. Не случайно сегодня рецентрализация воспринимается как индикатор состояния демократии.

Аналитические оценки, общественное мнение, программы партий, доктрины отдельных политиков, включая первых лиц государства, ученых и специалистов, крайне важны для понимания происходящих процессов, они могут повлиять на темпы федерализации, но не способны в корне изменить ситуацию. Их роль в общественной жизни можно оценить только в совокупности с деятельностью субъектов федерации, настроением народов страны, интересами ведущих партий и экономических структур.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Историко-политологический подход позволяет сделать сравнительный анализ российской государственности с другими формами федерализма в мире, причем не только в нынешнем их состоянии, но и в исторической ретроспективе, что существенно для понимания типологических особенностей России как федерации. Знание причин эволюции российского федерализма становится надежным инструментом для прогнозирования его дальнейшей трансформации. Одним из важных выводов данной работы является утверждение, что отказ от заведомо заданной модели российского федерализма, прагматический подход к реформам, опора на согласие в обществе благодаря принципу «единства многообразия» могут обеспечить политическую стабильность, а значит быстрый прогресс страны в политической, социальной и экономической сферах.