

ИСТОРИЯ РОССИИ И СССР

2007.03.008. ИСТОРИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ И
СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО
ФЕДЕРАЛИЗМА. (Реферативный обзор).

Ключевые слова: федерализм, российский федерализм, автономизация, сепаратизм, государственная власть.

Проблема российского федерализма исторически связана с борьбой центральной власти за сохранение единства страны против стремления к автономизации и сепаратизму.

Элементы федерализма наблюдались и в царской России, когда отдельным ее субъектам предоставлялись особые суверенные права (Польша, Финляндия, Бухарский эмират). В советский период также была предпринята широкомасштабная попытка федеративного устройства. Три ее важнейших субъекта – Россия, Украина и Белоруссия – воспользовались конституционным правом на самоопределение путем выхода из Союза, что привело к его ликвидации.

В основе организации РФ лежат два принципа – этнотерриториальный и территориальный, унаследованный исторически. В отличие от федераций Запада, Российская Федерация возникла не путем объединения в единое государство разрозненных государственных образований и не по их взаимному согласию создать федерацию. РФ создавалась сверху, путем деволюции, т.е. путем выделения в составе государства отдельных, относительно самостоятельных автономий, которые, становясь субъектами федерации, превращались в государственные образования и соответственно путем передачи субъектам федерации части предметов ведения и полномочий, принадлежавших центральной власти.

В отечественной политологии было даже высказано парадоксальное суждение, что в стране реализована модель деволюции в рамках централизованного государства, а не собственно федерации. Такую точку зрения высказывал А. Салмин; если в Конституции РФ речь идет только о возможности выбора между перечисленными в Основном законе статусами республики, края, области, города федерального значения, автономной области и автономного округа, притом, что «во взаимоотношениях с федеральными орга-

нами государственной власти все субъекты РФ между собой равноправны, то наш «федерализм» по сути формален, чтобы не сказать – фиктивен» (3, с. 48). Ссылаясь далее на то, что наша Конституция может быть изменена без одобрения регионов, Салмин делал вывод: «Радикальное изменение государственно-территориального устройства при желании может быть изменено в России в рамках чисто национального, а не федеративного процесса. Эта особенность нашей Конституции вполне доказывает, что в России в конечном счете реализована хорошо упакованная в яркие федералистские обертки модель деволюции в рамках централизованного государства, а не собственно федерации» (3, с. 49).

Признавая, что эта критика в ряде аспектов справедлива, М. Фарукшин не согласен с мнением о «фиктивности» российского федерализма. На его взгляд, более соответствует истине точка зрения, что «первичная база федерализма, основанного на принципах демократии и уважения прав человека, в 1990-х была практически сформирована» (5, с. 14). «Хотя и эта позиция, – продолжает он, – требует оговорок с признанием наличия в первичной базе – несущей конструкции – коренных пробелов» (5, с. 216).

В зарубежной литературе недостатки и противоречия российского федерализма объясняются рядом причин, в первую очередь, идеологическим и территориальным наследием СССР. Заметную роль сыграло отсутствие опыта и традиций федерализма. Конструктивный недостаток российской модели федеративного устройства выражается в возможности пересмотра конституции с целью дефедерализации и перехода к унитарному государству без согласия субъектов РФ.

Одним из нарушений является «матрешечный принцип» организации некоторых субъектов Федерации, при котором одни равноправные субъекты (автономные округа) входят в состав других, еще более равноправных субъектов (края и области). Появилось специальное обозначение – «сложносоставной субъект Федерации». Так нарушается принцип равноправия субъектов.

В настоящее время в самой России и за ее пределами ведется дискуссия по поводу того, должна ли федерация основываться на одном территориальном принципе, как, например, в США и ФРГ, или специфика федерализма в России заключается в том, что в основе ее лежат и должны лежать два принципа – территориальный и

национально-территориальный. В любом случае, ни тот, ни другой нельзя абсолютизировать; каждый из них может быть применен с учетом конкретной ситуации в данной стране. Именно такую позицию поддерживает зарубежный политолог Хайнеман-Грудер. «По сравнению со своими альтернативами – чисто территориальным федерализмом или чисто этнофедерализмом, соединенным с унитарным господством над территориями, как в советском прошлом, – соединение обоих принципов, по-видимому, является лучшим вариантом, доступным для России» (8, с. 72).

Исследователи отмечают, что национально-территориальный принцип сложился в России исторически объективно, в силу многонационального характера ее населения и компактного проживания ряда этнических общностей на определенной территории. В настоящее время происходит процесс выравнивания конституционно-правового статуса всех субъектов Федерации.

Важнейшей проблемой российского федерализма являются взаимоотношения федерального центра и субъектов Федерации. Общеизвестно, что в истории российского федеративного строительства Новейшего времени легко различимы два этапа: этап децентрализации власти и управления 1991–1999 гг. и этап централизации начиная с 2000 г.

Взятый в начале 90-х годов XX в. курс предполагал достижение главных стратегических целей – рыночная экономика и демократия. Достижение той и другой цели предполагало децентрализацию власти. В федерации, как правило, существует достаточно децентрализованная система власти и управления, в которой большинство текущих вопросов решается на местном и региональном уровнях. Но разрушение командно-административной системы и децентрализация России в тот период происходили в условиях крайне неустойчивой и неопределенной политической ситуации, глубоких расколов в общенациональной политической элите. Российский центр власти стремился опереться на регионы, обещая республикам столько суверенитета, сколько они сумеют проглотить. Со своей стороны, региональные лидеры в торге с федеральным центром использовали его слабость и неуверенность.

Заключение двусторонних сделок между центром и регионами стало обычным явлением. Потворство региональным лидерам и элитам со стороны федерального центра осуществлялось с одной

целью – привлечь на свою сторону региональные элиты. Однако ценой было то, что принимаемые в центре меры по демократизации общества тормозились на местах. «Вместо мощного сдвига в сторону развития демократии, что должно сопутствовать становлению рыночной экономики, в немалом числе регионов при попустительстве федерального центра сформировался режим авторитарной ситуации» (5, с. 234).

Это имело печальные для страны последствия. Процесс децентрализации по существу вышел из-под контроля федеральной власти и начал превращаться в свою противоположность – анархию. В значительной степени была потеряна управляемость обществом и государством. Тому было несколько причин. Во-первых, противоречия, сложившиеся в центральном ядре власти. Наружу региональным элитам оказалось и противоречие между российским президентом и Государственной думой первого и второго созывов. Позднее региональные политические элиты стали использовать в своих интересах заинтересованность федеральной власти в получении в регионах благоприятных для нее результатов на общенациональных выборах Парламента и Президента Федерации.

Занятая междоусобной борьбой федеральная власть создала условия для усиления власти региональных лидеров, и ряд из них превратили свои регионы в собственные вотчины. «Ценой успешной интеграции региональных элит, – отмечает Хайнеман-Грудер, – явился фундаментальный дефицит демократии в самих регионах» (8, с. 78).

Во-вторых, отсутствие продуманной стратегии и тактики социального, экономического и политического развития страны, а попытки некритического заимствования западных моделей рыночной экономики оказались провальными.

В-третьих, нормальному процессу децентрализации явно помешали поглощенность руководства приватизацией, стремление захватить и присвоить значительную часть собственности.

Реакцией на процессы ослабления федеральной власти и потери управляемости страной явился курс на централизацию начиная с 2000 г. Ее результатом стало восстановление единого экономического и правового пространства. Приведение конституций (уставов) и законов субъектов Федерации в соответствие с федеральной Конституцией и федеральным законодательством положи-

ло конец своеволию региональных элит в правовом регулировании важнейших сторон общественной жизни.

В зарубежной литературе отмечались «определенные системные предпосылки», которые «облегчили рецентрализацию власти после десятилетия децентрализации и федерализации. Эти предпосылки включают упадок этнической мобилизации в республиках, финансовую зависимость более чем двух третей регионов от федерального перераспределения ресурсов, устрашающий эффект античеченских войн, недостаточную межрегиональную координацию интересов по отношению к центру и поддержку реформ Путина квалифицированным большинством в Думе» (8, с. 79).

Были созданы семь федеральных округов во главе с полномочными представителями Президента Российской Федерации, реформирован Совет Федерации. Однако обозначился переход к другой крайности – жесткой централизации. «Произошла подмена объекта давления: вместо ограничения всевластия региональных лидеров и политических элит, подчинения их общегосударственной дисциплине предпринимаются меры по ограничению полномочий субъектов Федерации, по разрушению тех ростков федерализма, которые явственно обозначились в 1990-е годы» (5, с. 238).

Наиболее зримыми приметами дефедерализации являются создание федеральных округов; сдвиг в пользу центра в межбюджетных отношениях; отрицание за республиками суверенных прав и т.д. Экспессы централизации разрушают ростки федерализма и служат проявлением набирающего силу процесса унитаризации. Между тем для России не существует проблем выбора между унитаризмом и федерализмом. Ее жизнеспособность как государства связана исключительно с федеративной формой устройства, открывающей для России демократическую перспективу.

С середины 90-х годов в России сложилась асимметричная федеративная система с существенными различиями в полномочиях между регионами. Несмотря на отдельные попытки ее переделать, она сохраняется и остается предметом острых дебатов. Четко определились две позиции: с одной стороны, это сторонники абсолютной симметрии, с другой – те, кто выступает за более взвешенные и дифференцированные оценки симметрии и асимметрии и за их сочетание.

За симметрию выступают сторонники унитаризма, жесткой централизации: при этом они, как правило, отождествляют симметрию с равноправием субъектов Федерации, а асимметрию – с их неравноправием. «Поскольку всякое неравноправие служит потенциальным источником противоречий и конфликтов, делается вывод о необходимости его устранения, что означает устранение из федеративных отношений любой асимметрии и установление полной симметрии» (6, с. 182).

В совместной бельгийско-российской работе «Основы теории и практики федерализма» (2) симметрия понимается как юридическое равенство в правах и как равенство в отношениях с федеральными государственными органами. Разный статус субъектов федерации – явный показатель ее асимметричности, однако это лишь внешнее, институциональное ее проявление. Корни же асимметрии гораздо глубже. «В принципе как симметричный, так и асимметричный федерализм могут быть обусловлены серьезными экономическими, политическими, историческими, этническими и многими другими причинами, зависящими от особенностей конкретно взятой федерации» (2, с. 152–153).

Асимметрия выражает возможность разных полномочий этих субъектов в зависимости от географических, экономических и иных условий. Другими словами, по определению Карапетяна, «федерация как форма государственного устройства предполагает безусловное наличие конституционно равностатусных составных частей при возможном предоставлении каждой из них дополнительного объема и характера полномочий для практической реализации своих функций» (2, с. 29).

Неизбежность асимметрии в федерации признается некоторыми отечественными и многими зарубежными политологами. «Все федерации, – пишет А. Хайнеманн-Грюдер, – по определению являются конфликтными системами в состоянии постоянного движения, которые пытаются добиться баланса между единством и многообразием, централизмом и регионализмом, делением власти и разделением полномочий, а также симметрией и асимметрией» (8, с. 69).

В Российской Федерации, например, численность населения Эвенкийского автономного округа составляет примерно 20 000 человек, в то время как в Москве проживает около 9 млн. человек.

Площадь территории Республики Адыгеи равна 7600 кв. км, а Республика Саха (Якутия) расположена на территории площадью 3,1 млн. кв. км. Учитывая закрепление российской Конституцией разностатусности субъектов Федерации, а также огромные региональные различия, даже российские сторонники дальнейшей централизации России признают фактическое неравенство субъектов Федерации, что является особенностью не только России.

Объективное неравенство имеет ряд последствий: прежде всего, более слабые постоянно нуждаются в финансовой помощи со стороны федеральной власти, тогда как более сильные тяготеют большими отчислениями в федеральный бюджет, сознавая, что часть этих средств перераспределяется в пользу слабых.

Очевидным проявлением асимметрии в Российской Федерации является включение одних «равноправных» субъектов в состав других (например, Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов в состав Тюменской области), в результате чего при распространении действия нормативных актов одного субъекта Федерации на территорию другого субъекта возникают правовые коллизии. При этом ряд элементов асимметричности закреплён в российском конституционном законодательстве. Это неодинаковый правовой статус республик, названных в Конституции РФ государствами, государственных образований в виде краёв, областей и городов федерального значения, автономных областей и федеральных округов. Это отмечено исследователями. «На нынешнем этапе развития российского федерализма, – отмечает Э.В. Тадевосян, – в нём могут сохраняться в рамках принципиально единого статуса субъектов РФ известные элементы частичного неравноправия, связанные с объективно обусловленной асимметрией РФ, с особенностями статуса отдельных субъектов РФ, вызванными историческими, этническими, географическими и иными факторами» (4, с. 26).

Асимметрия – важное средство отражения реально существующего многообразия внутри федерации. Более того, утверждает Фарукшин, «само существование Федерации является признаком наличия несовпадающих интересов, которые могут учитываться и координироваться благодаря асимметричному федеративному устройству. Напротив, упорное игнорирование фактического неравенства субъектов Федерации и упорное желание насадить сверху не-

кое «равенство неравных» является одним из потенциальных источников напряженности в федеративных отношениях» (6, с. 198).

В зарубежных исследованиях утверждается связь между асимметрией и стабильностью федеративного государства. Таковы выводы специального исследования, основанного на изучении 44 бывших и нынешних федераций (6, с. 87). «По-видимому, это происходит благодаря тому, – дополняет М.Х. Фарукшин, – что экономически и политически более сильные субъекты федерации не подвергаются “наказанию” симметрией с относительно более слабыми субъектами федерации» (6, с. 199).

В РФ асимметрия, как и в других федерациях, не абсолютна и сочетается с элементами симметрии. Это отмечает А. Хайнеманн-Грюдер: «Федеративная симметрия в России скорее дополняется, чем подрывается асимметрией» (8, с. 75). Вопрос состоит в том, до каких пределов возможна и целесообразна асимметричность.

Особенно остро в РФ стоит вопрос преодоления региональных различий. Максимальный разрыв в среднедушевых показателях внутреннего регионального продукта (ВРП) по крупным экономическим регионам России составляет примерно 6 : 1, а между отдельными субъектами Федерации – примерно 15 : 1 (5, с. 132). Огромные различия между субъектами Федерации существуют по уровню и продолжительности жизни, по размерам доходов, насыщенности регионов необходимой инфраструктурой, необходимой для территориального развития. Разумеется, такая асимметрия нарушает права человека и создает почву для социальной и политической нестабильности общества.

Один из принципов федерализма – сочетание симметрии и асимметрии в федеративном государственном устройстве. Сторонники асимметрии считают, что подобное качество позволяет обеспечить необходимую гибкость для страны, которая является одной из самых многообразных в этническом и географическом отношении стран в мире. Возможность местного решения проблем, вне уровня центральной власти создает перспективу расширения демократии.

Критики асимметрии указывают на ее недостатки. 1. Нарушение ею основной предпосылки о равных правах субъектов при демократическом правлении. Различия в полномочиях, основанные на этнотерриториальных критериях, подразумевают преимущество

прав групп, в то время как демократия должна обеспечивать преимущество прав личности. 2. Распределение полномочий через регионы создают трудности при прохождении через учреждения власти и затрудняет перераспределение ресурсов через центральные органы власти правовым путем. Главная опасность состоит в том, что центробежные силы получают возможность решения проблем помимо государства.

Однако, возражает Д. Бари, профессор из США, «асимметрия – общая и возрастающая особенность демократических федераций, особенно тех, где компактно проживают группы этнических меньшинств. Отдельные территории и группы имеют особое положение и права в культурной, языковой, политической и экономической сферах. Кроме того, даже унитарные системы увеличили передачу полномочий на уровень регионов и предоставили им асимметричные права. Глобализация и широкие общественные изменения сделали централизованные государства все менее способными справляться с запросами экономического, социального и культурного развития. Ответом на это должна быть реконфигурация распределения власти между центральным правительством и правительствами регионов... Таким образом, – делает вывод профессор Бари, – идея относительно договорного, асимметричного федерализма едва ли уникальна для России» (1, с. 3–5).

Рассмотрение процессов деволюции за последние четверть века показывает, что «сдвиг полномочий от Центра к регионам происходил во всех континентах и во всех старых и новых странах» и что «асимметрия и деволюция стали фактами жизни как в федеративных, так и в унитарных системах за последние 25 лет» (1, с. 6).

Однако это ставит ряд важных вопросов для демократии, равенства, национальной интеграции. Формально демократия и асимметрия, казалось бы, противоречат друг другу, но, с другой стороны, демократия гарантирует участие и права групп. Демократия авторитетнее там, где передача власти от центра к регионам является предметом открытых прозрачных процедур на государственном уровне; где существуют механизмы для решения разногласий, возникающих между центральной, региональной и местной властями.

Список литературы

1. Бари Д. Переосмысление асимметричного федерализма // Будущее российского федерализма: Политический и этнический факторы: Межд. конференция. – Казань, 2000. – С. 94–102.
2. Основы теории и практики федерализма. – Лейвен (Бельгия): Ин-т европейской политики Католического ун-та. – М., 2001. – 153 с.
3. Салмин А.М. Российская Федерация и федерация в России // Мировая экономика и международные отношения. – М., 2002. – № 2. – С. 138–146.
4. Тадевосян Э.В. К вопросу о характере государственной власти субъекта федерации // Государство и право. – М., 2002. – № 3. – С. 24–28.
5. Фарукшин М.Х. Сравнительный федерализм. – Казань: Изд-во Казанского ун-та, 2003. – 284 с.
6. Фарукшин М.Х. Федерализм: Теоретические и прикладные аспекты. – М.: Юрист, 2004. – 527 с.
7. Bahri D.L. Crossing Borders: The Practice of Comparative Research // Empirical political analysis: Research methods in political science / Ed. by Vanheim J., Rich R. – N.Y.: Longman, 1993. – P. 210–217.
8. Heinemann-Gruder A. Is Russia's Federalism sustainable? // Perspective on European politics and society. – N.Y., 2002. – Vol. 3, № 1. – P. 70–83.

Т.М. Фадеева