



# КАСПИЙСКИЙ НЕФТЯНОЙ ТРАНЗИТ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНТЕРЕСЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ ЮГА РОССИИ

## Введение

К концу XX столетия каспийская нефть, уже будучи объектом глобального соперничества мировых держав, самым неожиданным образом превратилась в предмет региональных и локальных конфликтов внутри России. Следовательно нефтяную и транзитную политику страны необходимо анализировать не только на общенациональном, но и на локальном уровне, и этот срез может оказаться не менее важным, чем традиционный аспект государственной политики и энергетической стратегии в переходном обществе, каковым является Россия. Данное допущение проистекает из того очевидного факта, что нефтяной транзит породил новые политические стимулы для региональных правящих элит южного геополитического яруса России (пространство между Северным Каспием и кубанским Причерноморьем, обеспечивающее России после распада СССР единственный выход к тёплым морям).

В 90-е годы Каспий стал местом паломничества не только известных в мире политиков и представителей крупнейших нефтяных компаний, но и ученых. По проблемам каспийской нефти и геополитики в последнее время публикуется множество научных и публицистических работ как в России, так и за рубежом, созданы новые исследовательские направления, центры и журналы. Среди последних следует назвать такие издания, как «Центральная Азия и Кавказ», «Caspian Crossroads» и др. Однако существующие на сегодняшний день работы освещают (иногда многократно повторяя одни и те же сюжеты) либо ситуацию в прикаспийских странах СНГ в общем виде, либо проблемы отдельных государств или групп стран, либо военно-политические аспекты стратегического соперничества мировых держав в Закавказье и Средней Азии. При этом особое внимание обращается на проблему транспортировки каспийской нефти и маршрутов прохождения экспортных трубопроводов.

На фоне такой активности ни в России, ни за рубежом нет исследований о месте и значении российских регионов Прикаспия и Причерноморья в добыче и транзите каспийской нефти. Отчасти это объясняется поспешными выводами авторов о необратимом упадке влияния России в Каспийском бассейне в эпоху правления Ельцина. Но, как бы то ни было, данная проблема всё ещё остаётся явно маргинальным сюжетом для исследователей.

В рамках статьи невозможно подробно описать функционирование политических режимов данных регионов, так же как и все нюансы нефтяной и транзитной политики региональных элит. Поэтому автор считал целесообразным проанализировать наиболее важные политические акции региональных руководителей по отношению к Каспийскому Трубопроводному Консорциуму (КТК).

Оказавшись совершенно неожиданно на пути следования «большой каспийской нефти», региональные власти демонстрируют ренто-ищущее (rent-seeking) поведение. Нефтедобыча политизировалась, так как стала большим благом, чем иные доступные средства, в том числе и для решения социальных проблем. Такое поведение укоренилось частично из-за реальной, а частично субъективно воспринимаемой системной нестабильности в российском обществе в 90-е годы: политическая неопределенность способствовала развитию краткосрочных интересов и скрытых неформальных связей в системе власти всех уровней.

Ренто-ищущая политика, описанная А.Аслундом<sup>1</sup>, заключается в эксплуатации монополистических преимуществ и контрастирует с моделью, нацеленной на получение прибыли в ситуации рыночной конкуренции. Поведение, ориентированное на ренту, свидетельствует о том, что ситуация является переходной. Эти процессы развивались во время анархо-автократического правления Бориса Ельцина. Политика торга и взаимного попустительства между центром и регионами стала базой консолидации ельцинского режима. Основные акторы этой системы («семья», олигархи, сырьевые и медиа-магнаты, губернаторы) сохраняли ведущие позиции в обществе во многом за счёт сознательного затягивания переходного периода.

Политическое поведение и стимулы региональных властей рассматриваются автором настоящей статьи в рамках этих правил игры. Исследуется геополитическое и экономическое значение нефтепроводной системы КТК для России и процесс вовлечения региональных политиков в транспортировку каспийской нефти, также освещается проблема превращения нефтяного транзита в важный фактор формирования политики в трёх российских регионах, расположенных вдоль линии нефтепровода Тенгиз – Новороссийск: Астраханской области, Республике Калмыкия и Краснодарском крае.

*Справка. Каспийский трубопроводный консорциум (КТК) был создан в 1992 г. правительствами России, Казахстана и Султаната Оман с целью строительства 1558-километрового нефтепровода для транспортировки сырой нефти от Тенгизского месторождения в Казахстане и других близлежащих месторождений в России до терминала на российском побережье Чёрного моря в районе г. Новороссийска.*

*Aslund A. Reforms versus «Rent- Seeking» in Russia's Economic Transformation //Transition 2:2. 1996. P. 12-16.*

6 декабря 1996 г. было подписано Соглашение о реорганизации КТК, в соответствии с которым 50%-капитала консорциума перешло к международным нефтедобывающим компаниям во главе с *Shew on Caspian Pipeline Consortium Company*. С этого момента новая организация КТК-Р стала активно работать в России и была зарегистрирована в г. Новороссийск Краснодарского края.

КТК – один из крупнейших работающих нефтяных проектов по Каспию на территории бывшего СССР. Путь от планов до реализации данного проекта был очень долгим. Первым важным этапом в его продвижении стал протокол о намерениях, подписанный в 1995 г. Далее встал вопрос привлечения финансов для строительства трассы. Это было связано с тем, что Россия и Казахстан не имели возможности для вложения денег в консорциум. Они просто вошли в КТК уже существующим нефтепроводом. Россия – по своей территории, от границы с Казахстаном и далее по территории Астраханской области до посёлка Комсомольский в Калмыкии. Казахстан – в своей части от Тенгиза до границы с Россией. У истоков финансирования стоял Оман, затративший на исследования значительную сумму денег. Эта сумма была посчитана, их оказалось 7%. Доли других правительств-основателей КТК распределяются следующим образом: Россия – 24%, Казахстан – 19%. Основными инвесторами строительства выступают нефтяные компании, чью нефть в дальнейшем КТК будет эксплуатировать. Поэтому КТК представляет собой прежде всего транспортный проект.

Высший орган КТК – Совет акционеров, который принимает решения по всем вопросам. Существует также Совет добывающих компаний, регулирующий текущие вопросы финансирования. Между КТК-Р и субъектами РФ, по территории которых проходит трубопровод, подписан Генеральный договор. В этих регионах более 50 организаций осуществляют надзор и согласование с КТК-Р по поводу решения рабочих проблем.

Строительство нефтепровода началось в мае 1999 г. 27 ноября 2001 г. нефтепровод был запущен в эксплуатацию. Генеральным директором КТК-Р на этапе активного строительства и завершения наземной части нефтепровода (1998-2000) был В. Федотов. 30 ноября 2001г. на этом посту его сменил С.Гнатченко. Приход последнего связан с пуском и эксплуатацией трубопроводной системы.

Итак, в 90-е годы XX в. началась реализация этого грандиозного «нефтяного проекта» на юге России. Экспортный нефтепровод системы КТК призван обеспечить транспортировку казахской нефти с северного Каспия к российскому порту Новороссийск на Чёрном море. Это едва ли не самый крупный

такого рода проект в России за последние 10 лет. Он представляет собой магистраль протяжённостью 1558 км с первоначальной пропускной способностью в 28 млн. т нефти в год. Позднее её планируется в четыре этапа довести до 67 млн. т в год. Проект перекачки «большой нефти» Тенгиза именно через территорию России явился следствием огромных усилий российских дипломатов и политиков самого высокого уровня. Стоимость строительства трубопровода на территории России 2,4 млрд. долл. США. Полная стоимость проекта – 4,5 млрд. долл., срок эксплуатации – 40 лет.

На карте маршрут нефтепровода (см. схему) выглядит следующим образом: начинаясь у Тенгиза, он плавно огибает север Каспия и почти прямо идёт на Новороссийск, соединяя транспортной дугой Чёрное и Каспийское моря<sup>2</sup> Он пролегает по территории четырех субъектов РФ: Астраханской области, Республики Калмыкия, Ставропольского и Краснодарского краёв. Расположение нефтепровода обеспечивает максимальную дистанцию от самой уязвимой точки российского геополитического пространства: критической зоны республик Северного Кавказа. Известно, что независимая Чечня часто превращалась в «тромб» нефтепровода Баку – Новороссийск, на который руководство Азербайджана и России возлагало много надежд. Этот нефтепровод постоянно находился под угрозой «перекусывания», пролегая по территории потенциально взрывоопасного Дагестана<sup>2</sup>. Только расположив новый экспортный трубопровод по линии Северный Каспий – Новороссийск, можно было обеспечить безопасность и гарантировать ему статус «проекта века» для России.

<sup>2</sup>Сегодня он стал убыточен, частично из-за простоя, а частично из-за нехватки нефти в самом Азербайджане.

Таким образом, ареал, по которому тянется новая нефтяная «труба», прежде относимый к периферии страны, сегодня имеет шанс стать коммуникационным центром юга России, её транспортным сосредоточием.

### Схема нефтепровода «Тенгиз-Новороссийск»



Для Астраханской области, Республики Калмыкия и Краснодарского края строительство КТК и опора на нефть стали одними из главных вопросов экономической и политической повестки дня, в отличие от Ставропольского края. Руководство последнего не связывает будущее региональной экономики с транспортировкой нефти, хотя по территории края «труба» протянется на 252 км по шести степным районам региона. Выгоды от транзита нефти для края очевидны: в ходе строительства в бюджет территории только налоговых отчислений поступит около 11 млн. долл. США. Плюс к этому ставропольские сельхозпредприятия и муниципалитеты получают 264,8 млн. рублей за аренду отведённой под новостройку земли и разного рода компенсационных выплат.

Рассматриваемые регионы являются аграрными. Кроме того, они после распада СССР стали единственными «морскими воротами» на юге России, располагая ключевыми портами. Параллельно со строительством нефтяной трассы КТК, как бы подпирая её с обеих сторон, возводятся и модернизируются каспийский порт Оля в Астраханской области и крупнейший черноморский порт Новороссийск в Краснодарском крае. Строительство порта Лагань на калмыцком побережье Каспия, через который планируется проложить один из маршрутов транспортного коридора «Север – Юг», является стратегически важным для руководства Калмыкии. Кубань играет в этой транспортной конфигурации более значимую роль: местные порты – Новороссийск, Туапсе, Ейск – являются важнейшими на юге России, обеспечивая около 40% внешнеторгового оборота страны. К тому же Новороссийск обещает стать крупнейшим перевалочным резервуаром каспийской нефти, доставляемой КТК на внешние рынки. Таким образом, важной стратегической задачей данных территорий как российских «регионов – мостов» на южном направлении становится контроль над каспийской нефтью и транспортными коридорами. На таком фоне весьма впечатляюще различия в политическом поведении региональных лидеров.

***«Нефтяные барабаны»: политика вдоль линии трубопровода Тенгиз – Новороссийск***

Приход «большой нефти» вызвал определённую эйфорию быстрого обогащения на территориях строительства магистрали. Эксплуатация этих ожиданий стала частью публичной политики местных лидеров. В Астрахани и Калмыкии заговорили о «втором Кувейте», а в Краснодарском крае идёт торг по поводу увеличения доли отчисляемых региону доходов от КТК. Впечатляют цифры и статистические выкладки. По подсчётам, за 40 лет эксплуатации трубопровода центральный и региональные бюджеты России получают свыше 23,3 млрд. долл. США в виде налоговых поступлений и прибыли. Доходы от эксплуатации нефтепровода

предполагается выплачивать за счёт распределения половины дивидендов, полученных российской стороной от 24% имеющихся у неё акций, между Краснодарским краем, Ставрополем, Калмыкией и Астраханской областью пропорционально стоимости сооружений КТК в каждом регионе<sup>3</sup>. Однако не ясно, из каких предположительно цен на нефть рассчитана эта цифра. Частые колебания мировых цен способны сделать конечную сумму доходов весьма неопределённой, поэтому ее можно рассматривать, скорее, как гипотетическую. Тем не менее предполагаемые доходы распределены следующим образом (в млрд. долл. США)<sup>4</sup>:

<sup>3</sup> Кубань сегодня. 1999. 5 февраля.

<sup>4</sup> На долю Ставропольского края приходится 1,5 млрд. долл. См.: *Новости КТК. Ежеквартальный информ. бюллетень Каспийского трубопроводного консорциума – Р. Вып. 0(0). август 1998. С.1; Коммерсантъ. 14.05.1999. С.1.*

Астраханская область	Калмыкия	Краснодарский край
1,7	1,8	6,7

Любопытно сравнить эти запланированные доходы с численностью населения данных регионов (в тыс.чел.):

Астраханская область	Калмыкия	Краснодарский край
1.033	316	5.070

В Астраханской области и Краснодарском крае объём доходов на душу населения примерно равный. Больше всех на душу населения получает Калмыкия. Каспийский трубопроводный консорциум никак не мотивирует подобное несоответствие. Это обстоятельство, как будет показано далее, стало важным фактором межрегиональных и внутрирегиональных конфликтов, а также причиной многочисленных политических дискуссий по поводу пересмотра отчисляемых сумм от КТК локальным сообществам Краснодарского края в сторону их постоянного увеличения.

Связанная с КТК нефтегазовая «экспансия» кардинально изменила представления региональных властей о месте и роли их территорий в экономике России. Регионы, имевшие на протяжении веков уникальную аграрную специализацию (Астраханская область – рыбная отрасль, промысловое стадо осетровых; Калмыкия – овцеводство; Краснодарский край – развитое сельское хозяйство и элитный курортно-рекреационный комплекс) заявили о своих нефтегазовых приоритетах.

В регионах ждут налоговых поступлений и новых рабочих мест. По предварительным оценкам, строительство морского терминала в Новороссийске обеспечит работой более 1200 человек, а сооружение линейной части – около 1650. Для промышленного Новороссийска, города с 250 тыс. жителей, приход «большой нефти» означает шанс на сокращение безработицы и надежды на процветание. То же относится к Калмыкии, где уровень безработицы более чем в три раза превышает среднероссийский.

**2. Утомянные КТК:  
рентная природа  
локальных  
конфликтов**

*Справка. Нефтепровод проходит по территории пяти районов Астраханской области, его протяжённость 272 км, и по территории двух районов Калмыкии, протяжённость -277,5 км.*

Нефть и другие природные ресурсы стали причиной острого и затяжного конфликта между Калмыкией и Астраханской областью. В его основе использование хозяйствами Астраханской области 390 тыс. гектаров отгонных пастбищ в районе так называемых Чёрных земель на территории Калмыкии. Неоднократные попытки сторон урегулировать проблему закончились безрезультатно. В 1999 г. противостояние приобрело черты динамичной эскалации. При этом некоторые авторы (например, А.Серенко) утверждали, что администрация астраханского губернатора Анатолия Гужвина ведёт холодную войну за фактическое отторжение части земель у соседней Калмыкии<sup>5</sup>. Данная точка зрения вызвала резко негативную реакцию в Астрахани. Соответствующие публикации называют здесь «калмыцким заказом» и говорят о калмыцкой территориальной экспансии в сторону Астрахани. В частности, вспоминают эпизод о том, как калмыцкие нефтяники пытались оккупировать пограничный остров Малый Жемчужный на Каспии<sup>6</sup>. Таким образом, территориальный конфликт между Калмыкией и Астраханской областью в течение 1998-1999 гг. развивался как наиболее острый из тех, в основе которых лежат ресурсные проблемы.

В районе Чёрных земель находится Олейниковское и Тенгутинское нефтяные месторождения, которые прежде разрабатывались компанией «Астраханьморнефтегаз». Конфликт по поводу раздела добываемой нефти осложнил противоречия. Помимо этого, в Черноземельском районе существует ещё один интересный нефтяной сюжет, больше связанный с транзитом нефти. Как уже говорилось, по территории Чёрных земель проходит магистральный нефтепровод Каспийского трубопроводного консорциума (КТК). Арендная плата за черноземельский участок трубопровода в период работы консорциума будет составлять около 20 млн. долл. Однако уже сегодня в структуре налоговых поступлений Черноземельского района наибольший удельный вес имеют платежи за пользование природными ресурсами – 55,4%. Будущие доходы от транзита нефти подогревают территориальный конфликт. Ведь при общей протяжённости нефтепровода по территории Калмыкии 277,5 км, расстояние от границы Астраханской области до посёлка Комсомольский (территория Чёрных земель) занимает 80 км трубопровода,

<sup>5</sup>Серенко А. Нефтяной передел на нижней Волге// Независимая газета. 24.07.1999. С. 1,3.

<sup>6</sup>Интервью с бывшим замом губернатора Астраханской области, ныне Уполномоченным по правам человека в Астраханской области В. Виноградовым. Астрахань. 19.05. 2000.

<sup>7</sup> КТК – надежда Калмыкии. Интервью с Б.С.Хулхачевым, министром природных ресурсов РК, зам. председателя Правительства РК, председателем координационного совета по строительству калмыцкого участка нефтепровода Тенгиз – Новороссийск// Экономика и жизнь – Калмыкия. 20.08. 1999. С. 1-2.

• ИТАР - ТАСС: Регионы России: мнения, процессы, перспективы. 04.01.2000.

<sup>9</sup> НГ – Регионы. 1998. N.915. С.4.

<sup>10</sup> Общая газета. 11-13. 09.2000. С. 6.

Medrdras M. How Regional Elites Preserve Their Power//Post-Soviet Affairs. 1999. No. 4. P. 295-311.

т.е. немного меньше, чем 1/3 часть всей республиканской нефтяной трассы. По подсчётам калмыцких специалистов, за прокачку одной тонны нефти по территории республики в бюджет Калмыкии поступит 11 долл. США. Если в первые годы функционирования КТК по трубопроводу будет прокачиваться 28 млн. т нефти, республика будет получать 308 млн. долл., то есть более десяти бюджетов Республики Калмыкия за 1999 г.<sup>7</sup> Энтузиазм калмыцких специалистов поддержал и бывший генеральный директор КТК-Р В.Федотов, который заявил, что консорциум будет занимать первое место по платежам и сборам в республиканский бюджет<sup>8</sup>.

Приведённые факты отчётливо демонстрируют, что в основе территориального конфликта между Астраханской областью и Калмыкией лежит стремление получить большую долю отчислений за перевалку нефти по спорным землям. Политическая элита обеих регионов обещает своему населению сказочное обогащение. Калмыцкие лидеры занимаются этим с гораздо большим размахом в течение всех 8 лет пребывания у власти. Так, в одном из своих интервью президент республики Кирсан Илюмжинов заявил, что Калмыкия должна стать нефтяной республикой, а «когда мы доведём нефтедобычу до 3 млн. т, то жители Калмыкии могут уже не работать»<sup>9</sup>. Ожидания позитивных перемен, связанные с нефтью, имеют весьма широкий диапазон: от подъёма строительной отрасли до оживления индустрии туризма. Даже обычно сдержанный в своих заявлениях губернатор Астраханской области в последнее время прогнозирует аналогичные процессы. По его мнению, благодаря каспийской нефти и нефтепроводу КТК, жизненный уровень астраханцев станет самым высоким в России, а Астрахань превратится в столицу Каспийского региона<sup>10</sup>.

Внезапно возникший нефтяной фактор обусловил новую динамику политических интересов региональных властей. Такое поведение (как будет показано и на примере Кубани) означает приспособление к тем разительным переменам, которые произошли в экономике и распределении богатства по мере нарастания дефицита материальных ресурсов, а вместе с ним и политической уязвимости. Конфликтная ситуация между Астраханской областью и Калмыкией, и по мнению зарубежных исследователей, есть результат взаимной зависимости и убывания материальных ресурсов<sup>11</sup>.

### ***Краснодарский край: внутрирегиональные конфликты и «торг» с КТК***

***Справка.*** Нефтепровод проходит по территории девяти районов Кубани. Наибольший объём работ по строительству нефтепровода выполнен в Краснодарском крае, прежде всего в районе г. Новороссийска, где расположены морские терминалы. КТК отводит



*Кубани очень важную роль. С учётом масштабов строительства новое юридическое лицо КТК-Р, которое будет управлять всеми объектами консорциума в России, зарегистрировано именно в Краснодарском крае.*

В отличие от Астраханской области и Калмыкии, где доминируют региональные столицы, связанные с Москвой, на Кубани таких «главных» городов несколько. Помимо Краснодара – это Сочи с курортно-рекреационной индустрией, а также Новороссийск и Туапсе с портово-транспортными и торговыми комплексами. Особую роль в этом ряду играет Новороссийск, который стремительно превращается в крупнейший нефтеперерабатывающий порт на Чёрном море. Через Новороссийск реализуется основная часть стратегического экспорта России, в том числе треть экспорта нефти. Волею судьбы город оказался одним из крупнейших центров внешнеэкономических связей. Если учесть выход нефтяной реки КТК к новороссийским терминалам, то роль Новороссийска в экономике России и стран СНГ становится исключительно важной.

Концентрация в регионе большой доли ресурсов создала предпосылки для его «ускоренной модернизации», хотя процесс этот идет очень неравномерно. Налицо модернизационный конфликт «Юго-Запада и Северо-Востока» (Черноморское побережье – сельская глубинка), сложившийся исторически. Конфликт порожден существованием двух различных типов экономики: аграрной «Севера» и промышленно-транспортно-рекреационной «Юга».

Сложилось своеобразное «разделение труда»: юг всегда был местом притока капиталов и инвестиционных проектов, а север определял вектор политического развития региона. В итоге аграрные элиты максимально представлены в исполнительной власти и имеют большие возможности лоббирования выгодных им вариантов бюджетной политики, несмотря на то, что доля АПК в региональном валовом продукте края колебалась в последнее десятилетие от 11% в 1988 г. до 17% в 1995 г.

Своего апофеоза эта ситуация достигла при бывшем губернаторе края Н.Кондратенко, считавшего подъем сельского хозяйства главной задачей своей хозяйственной политики, что обусловило сложные отношения региона с нефтяным бизнесом. С одной стороны, Новороссийск стал центром российского экспорта-импорта, в том числе нефти. С другой – топливно-энергетическая элита России воспринималась администрацией края как чужая, а порой и враждебная Кубани сила.

«Фактор Н. Кондратенко» необходимо отметить особо, поскольку за период своего губернаторства (1996-2000) он с блеском исполнял роль «героя», «защитника» и «хозяина» края, гонимого

федеральной властью, честного и неподкупного лидера, борца с антинародным ельцинским режимом, защитника интересов народа. В данной роли Н.Кондратенко стал источником настоящих проблем для федеральных политиков и чиновников, а также представителей крупного московского бизнеса. Поэтому взаимоотношения между краевой властью и нефтяными компаниями, а также между губернатором и федеральным центром по поводу транспортировки каспийской нефти были полны конфликтов и драматизма. Н.Кондратенко требовал бесплатных поставок нефтепродуктов для нужд края в обмен на определённую лояльность по отношению к проектам, имеющим общегосударственную и международную значимость.

В отличие от Астраханской области и Калмыкии, где только лидеры регионов определяют отношение к транзиту нефти, в Краснодарском крае события, связанные с деятельностью КТК, имели огромный общественный резонанс. Внимание жителей, партий, казачьих организаций, общественных движений и даже православной церкви к тому, как отразится на Кубани «проект века, стало стремительно нарастать. Эти инициативы берут своё начало в 1997 г., когда в администрации края было представлено обоснование инвестиций в строительство нефтепровода и назначены общественные слушания по КТК. Они обозначили несколько основных политических игроков внутри региона, имеющих собственные интересы и собственные линии взаимоотношений с КТК. Прежде всего это экологические и общественные организации, администрация Краснодарского края, органы местного самоуправления, ставшие по сути брокерами в политической игре по распределению ресурсов. Публичную остроту данной проблемы в первую очередь определили местные экологи и общественность.

**Экологические организации – КТК.** Конфликт начал разгораться вокруг возможного влияния нефтепровода на экологию края, особенно интенсивно – в окрестностях Новороссийска, в посёлке Новая Озереевка, где трубопровод выходит к Чёрному морю. Позиция жителей по поводу проекта КТК, высказанная на специальном сходе, была однозначна: «Костями ляжем, но трубу не допустим. Все продались за доллары, а нам здесь жить!».

Резко выступили и краевые общественные организации. «Трасса тревоги», «Чья выгода?», Чёрное море – одно на всех», «Чем пахнет нефть Тенгиза?» – под такими заголовками публикуются в газете «Вольная Кубань» материалы об экологических проблемах, волнующих жителей Краснодарского края в связи с проектом КТК. Эти акции проводились такими общественными организациями, как «Южно-Российский ресурс-центр» и экологический совет координационного центра Русской общины Кубани.<sup>12</sup>

<sup>12</sup>Вольная  
Кубань.  
15.07.1997. С.3;  
10.07.1997.С. 2; Г  
11.1999. С.2.

Движение «зелёных» имеет давнюю традицию в Краснодарском крае. Так, всё лето 1997г. радикальная экологическая организация «Хранители радуги» совместно с социально-экологическими союзами Кубани и Адыгеи проводила акции протеста против КТК.

Тем не менее не все экологические инициативы выдвигаются бескорыстно. Большинство из них «оснащены» экономическими подсчётами и представляют собой форму политического давления и торга с КТК. Например, экологический совет координационного центра Русской общины Кубани в своём «Заключении о предполагаемом строительстве нефтепровода системы Тенгиз-Новороссийск» приводит следующие аргументы: «Из всех субъектов Федерации, по территориям которых будет проходить трубопровод и которые участвуют в дележе предполагаемой прибыли, Краснодарский край подвержен наибольшему риску, так как здесь проходит наиболее опасная для природы загрузка танкеров. В то же время краю собираются отдавать только 16-17% предполагаемой прибыли, что совершенно непропорционально доле риска... Наш край никакой выгоды, кроме небольшой (по сравнению с бюджетом края) суммы в 100 млн. долл. в год, не получит, хотя и испытывает дефицит энергетического сырья...». Показательна в этом плане позиция мэра города-курорта Анапы М.Боюр. Выступая с тревожной статьёй по поводу угрозы черноморским курортам со стороны КТК, он заявил о необходимости «предусмотреть размеры компенсации за возможный ущерб для анапского курорта»<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Боюр М. Экология – прежде всего!!// Вольная Кубань. 07.10.1997. С.2.

Экологические организации Кубани не прекращают борьбу против проекта КТК, начатую ещё на фазе проектирования трубопровода. Поскольку доступ в обычные СМИ для них затруднён, в Интернете есть сайт с названием <http://antiktk.newmail.ru>. Впрочем, активность подавляющего большинства «зелёных» носит циклический характер, и её всплески странным образом приходятся именно на моменты обсуждения размеров налоговых поступлений в муниципальные и краевые бюджеты, а также в преддверии избирательных кампаний. Все политики северной части Черноморского побережья (от Темрюка до Туапсе) шли на выборы под лозунгами противостояния расширению в своих городах нефтяных терминалов.

**Местное самоуправление – КТК.** Наиболее полно «торговый» характер взаимоотношений с КТК проявился на уровне локальных властей – глав районов и городов, по территориям которых проходит магистральный трубопровод. Особенно активен мэр г. Новороссийска В.Прохоренко: он стал инициатором размещения офиса КТК в Новороссийске, а не в Краснодаре, мотивируя это весомыми аргументами: 67% основных фондов КТК расположены в Новороссийске и лишь 33% – в остальных девяти районах края; в границах города КТК освоено более половины

всех капиталовложений региона; основная техногенная и экологическая нагрузка проекта ляжет именно на Новороссийск (там находятся выносное причальное устройство, нефтяные резервуары, центр управления технологическим процессом, узел связи, обеспечивающий безопасность всей нефтепроводной системы до Тенгиза). Тем самым руководство Новороссийска начало входить во вкус политических игр вокруг КТК, рисуя для своих горожан, так же как и в Астраханской области и Калмыкии, радужные перспективы предстоящего обогащения. Например, приводились следующие подсчёты: при цене от 25 до 38 долл. США за перекачку одной тонны нефти Новороссийск будет собирать не менее 100 млн. долл. в год в виде налогов. По мнению городских властей, эта прибавка, даже при тех грабительских по отношению к местному самоуправлению законах, равнялась почти четвёртой части всего городского бюджета. Рисовалась перспектива открытия в одном из банков Новороссийска расчётного счёта КТК, что позволило бы создать в городе значительную кредитную базу<sup>14</sup>. В итоге сегодня КТК является вторым крупным налогоплательщиком в муниципальный бюджет после новороссийского порта; город получил 2 тысячи рабочих мест на строительство нефтеналивных терминалов, поэтому для мэрии Новороссийска взаимоотношения с КТК имеют особое значение.

<sup>14</sup> *Кубанские известия.* 25.10.1997. С. 1.

**Краевая администрация – КТК.** Важно подчеркнуть, что источником многих конфликтов в крае является слишком маленькая (по мнению подавляющего большинства их инициаторов) сумма отчислений региону за транзит нефти. Это лишний раз доказывает «торговый» характер взаимоотношений региональной власти и КТК. Руководство Краснодарского края настаивает на повышении доли края в доходах от перекачки нефти, аргументируя это тем, что нефть на территории края не только перекачивается по трубопроводу, но и перегружается на суда. Это обстоятельство увеличивает степень экологических рисков, причём зоной максимальной опасности становится Черноморское побережье. Если учесть, что в 40 км от Южной Озереевки начинаются пляжи городов Анапы и Геленджика, чьи бюджеты целиком строятся на курортном бизнесе, то станет ясно, что угроза аварий на терминалах волнует не только экологов, но и властные структуры всех уровней. Хотя Кондратенко держал фактор КТК в запасе как инструмент политического давления на федеральное правительство, в принципе он занимал лояльную позицию к данному проекту, связывая с ним перспективы улучшения кубанской экономики. Н.Кондратенко разработал механизм распределения доходов от транзита нефти и подписал постановление, обязывающее краевой департамент по финансам контролировать поступление причитающейся доли доходов. Между краем и локальными территориями они будут делиться по тому же принципу, что и между Федерацией и регионами: половина средств поступает в краевую

бюджет, а половина распределяется между бюджетами городов Новороссийск и Крымск, Кавказского, Тбилисского, Усть-Лабинского, Кореновского, Динского, Красноармейского, Абинского и Крымского районов пропорционально объемам капиталовложений КТК на той или иной территории<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> *Кубань сегодня.*  
05.02.1999. С.1.

«Фактор Кондратенко» перестал действовать осенью 2000 г., когда сменилось руководство края. С новым губернатором А.Ткачёвым как с человеком лояльным и предсказуемым КТК и федеральные власти сегодня не испытывают сложностей.

После ухода из политики Н.Кондратенко Краснодарский край стал, в силу уже описанного изменения геополитического положения, местом реализации целого ряда крупномасштабных международных и общероссийских технологических проектов. Кроме КТК это и проект «Голубой поток», предусматривающий прямую поставку в Турцию в течение 25 лет газа на общую сумму от 22 до 25 млрд. долл.; проект строительства Керченского моста и планы «Роснефти» и «Лукойла» по освоению газо- и нефтеносных шельфов Азовского и Черного морей. Если учесть скорость их реализации и то, что все они появились в исторически короткий отрезок времени – 1999-2002 гг., то не будет преувеличением сказать, что за последние три года край пережил технологическую модернизацию, несравнимую с другими регионами России.

В политической игре вокруг транзита каспийской нефти интересен ещё один момент. На Кубани имело место беспрецедентное вовлечение православной церкви в проблему КТК на самом решающем этапе продвижения проекта – в период общественных слушаний осенью 1997 г. В ноябре этого года в ежемесячной газете Краснодарской епархии «Православный голос Кубани» появилось «Приветственное обращение архиепископа Екатеринодарского и Новороссийского Исидора к участникам международной конференции, посвящённой строительству Каспийского нефтепровода Тенгиз – Новороссийск». Местное православное руководство выступило с решительной поддержкой нефтепроводной системы, оценив её как «дело государственное» и «начинание, равного которому по своим экономическим масштабам и политической значимости, по крайней мере за последние четверть века, ещё не было на кубанской земле». Поддержка была оказана церковью во имя «упрочения экономики региона и благосостояния кубанцев»<sup>16</sup>. В этой ситуации интересен не столько факт вовлечения православной церкви в дискуссию по поводу КТК. Русские православные иерархи, в полном соответствии с доминирующей в «новой» России тенденцией, выступили на стороне более могущественного актора, в очередной раз демонстрируя стремление поддержать власть и сильных мира сего.

<sup>16</sup> *Православный  
голос Кубани. 1997.*  
№0 II. С.1.

КТК – предмет публичных политических дискуссий на Кубани. Во время выборов в Законодательное собрание края в 1998 г.,

а также выборов в Госдуму в 1999 г. тема КТК поднималась и эксплуатировалась многими кандидатами. Что касается вовлечения самого КТК в местные политические процессы в качестве участника, то, как заявляют его представители, «закон не позволяет нам поддерживать того или иного кандидата, поскольку в консорциуме высока доля иностранного капитала. Мы и не ставим перед собой такие цели. Мы будем работать с любой действующей властью. Проект стоимостью около 4 млрд. долл. должен быть выше всех местных конфликтов».<sup>17</sup> Однако только будущее покажет, будет ли КТК оставаться действительно нейтральной силой в российских регионах, особенно по мере дальнейшего наращивания мощностей.

*<sup>17</sup> Интервью с В.В. Волгиным, представителем по связям с общественностью ЗЛО «КТК-Р». Краснодар. 22.03.2000.*

Транспортная артерия между Северным Каспием и Черноморскими портами Кубани приобретает сегодня черты наиболее законченной экономической и геополитической конструкции для юга России. Вдоль нее «выстраиваются» большие деньги и интересы нефтяных компаний, региональных правящих групп, городских властей и гражданских ассоциаций.

Элиты всех трёх рассматриваемых регионов пытаются контролировать транзитные и сырьевые ресурсы для собственной политической выгоды. Нефтяной и транспортный факторы кардинально изменили поведение ведущих экономических и политических акторов на данных территориях. Региональные лидеры убеждены, что приток денег от транспортировки нефти решит проблемы, с которыми столкнулись их регионы. Наш анализ не подтверждает оптимистических прогнозов некоторых авторов, в частности, М.Ю.Чумалова, который считает, что «при определённых условиях» трубопроводы могут стать важным интегрирующим и стабилизирующим фактором. Свою точку зрения он изложил следующим образом: «Как и другие транспортные коммуникации, нефтепроводы обладают способностью «сшивать» регионы, увязывая их взаимными интересами... Неудача с Чечнёй ещё не свидетельствует о порочности самой этой идеи. Мы уверены, что участие Калмыкии в проекте КТК будет блокировать возможные центробежные импульсы в этой республике надёжнее, чем любые политические решения»<sup>18</sup>.

*<sup>18</sup> Чумалов М.Ю. Каспийская нефть и межнациональные отношения. ¶ 2000. С. 165.*

К сожалению, положение дел не внушает такого оптимизма, поскольку реальные процессы гораздо сложнее. Пока трудно сказать, поможет ли прибыль от притока нефти решить проблемы регионов. Однако уже сегодня очевидно, что эти ожидания («нефтяные барабаны») усилили конфронтацию и напряжения на региональном и локальном уровнях. Столкновения по различным поводам, начиная от территориальных претензий и попыток «территориального накопления» (между Астраханью и Калмыкией) и кончая бюджетными перераспределениями (внутри Кубани),

неожиданным образом оказались более важными, чем борьба по линии «центр – периферия».

Можно утверждать, что нефтяной транзит не укрепляет межрегиональных отношений. Децентрализация российской политики в 90-е годы поощряла лидеров российских регионов работать на процветание своих территорий. Это становилось причиной политических баталий территорий за контроль над сырьевыми богатствами и транспортными потоками на фоне деградации национальной и региональной экономик.

Оказавшись на пути следования «большой каспийской нефти», региональные власти демонстрируют ренто-ищущее поведение (*rent-seeking*). Их поддержка строительства нефтепровода и политизация нефтедобычи свидетельствуют о том, что нефть для них стала самым главным средством решения всех проблем. Политические лидеры Астраханской области, Краснодарского края, а в ещё большей степени Калмыкии демонстрируют поведение *рантье*.

Данные процессы развивались в ситуации отсутствия контроля за деятельностью региональных властей и «снизу» (со стороны населения), и «сверху» (со стороны центральной власти). В Астраханской области и Калмыкии не существовало и способа такого контроля. К Краснодарскому краю это относится меньше, там все-таки высока активность гражданских ассоциаций, ощущается их давление на власть. Кроме того, федеральный центр не смог воспрепятствовать политизации фактора нефти и нефтяного транзита в регионах.

В связи с этим возникают вопросы: каковы ожидаемые изменения в политике региональных элит и центрального правительства; возьмётся ли федеральная власть пересматривать взаимоотношения, а вместе с ними и денежные потоки в треугольнике «КТК – Кремль – Регионы»; если да, то насколько такой поворот будет соответствовать путинскому курсу на подавление альтернативных центров политического влияния, в данном случае региональных; будут ли региональные власти лишены возможности получать ренту от «трубы» в виде отчислений от КТК и тем самым политизировать нефтедобычу и транзит нефти; или в регионах заработают механизмы рыночной конкуренции, включая доступ к местным ресурсам новых собственников. По крайней мере, осенью 2000 г. федеральный центр продемонстрировал решимость взять под контроль южные порты России, отобрав инициативу у региональных элит в реализации проектов транзита через порты Северного Каспия<sup>19</sup>. Хотелось бы отметить, что на момент написания данной работы эти процессы еще не были близки к завершению. Однако можно говорить и о том, что давление федерального центра на региональное руководство имеет свои пределы.

<sup>19</sup> Об этом более подробно см.: Magomedov J. *Russian Southern Ports in the Interrelations between «Center-Periphery»// Comparative Economic Studies. Kyoto. 2001. №8. May. P. 148-155.*

Добыча и транспортировка нефти создали специфическую политическую ситуацию в рассматриваемых регионах, породили различные, порой противоположные, последствия для региональных политических акторов и их интересов. С одной стороны, для Астрахани и Калмыкии они выступали залогом будущего благосостояния и тем самым сохранения региональной политической стабильности, а значит укрепления позиций местных элит. С другой – Краснодарский край, где фактор КТК обострил социальные реакции и ожидания, привел к гражданской политической активности и противоречиям.

Чем ближе к Черноморскому побережью вдоль маршрута нефтяной магистрали, тем выше уровень гражданской активности и вовлечённости населения в проблемы КТК.





# ФЕДЕРАЛИЗМ И ЛИБЕРАЛИЗМ: СТРАТЕГИЯ ПОВСЕДНЕВНОСТИ РОССИЙСКОГО ПРАВА

Один из исследователей союзных государств Д.Верней, говоря о канадской и индийской системах, заметил, что их квази-федерализм – в усмотрении правящими элитами исключительно публичного, «лишенного аксиологической нагрузки характера этого явления. Подтверждением тому служит использование федерализма не в качестве цели, но исключительно в качестве средства»<sup>1</sup>. Для Верней, как и для многих американцев, *быть федералистом и быть либералом – это одно и то же*. И в рамках рассматриваемой парадигмы именно отсутствие (или недостаток) либеральных ценностей мешает многим современным федерациям воплотиться в акционально-правовом федерализме.

<sup>1</sup> Verney D.  
Federalism,  
Federative Systems,  
and Federations: the  
US, Canada, and  
India/The Journal of  
Federalism, vol.25,  
U2. P. 91.

Именно в правовом, потому что вопреки распространённому заблуждению об инструментально-подчинённом характере права, в нём легко обнаружить либеральный мотив. Частноправовой аспект права наделён ценностями, создаваемыми и разделяемыми всеми участниками отношений. Пример тому – сфера малого и среднего бизнеса, где производители, покупатели и продавцы создают маленькое взаимовыгодное партнёрство. Такие объединения, следуя аналогичным частным интересам, общаются также и между собой. Публичные интересы гражданских сообществ в их отношениях друг с другом наполняются обоюдной пользой и ответственностью. Так частноправовое партнёрство федерализма составляет существо федерации.

<sup>2</sup> Elazar D. Exploring  
Federalism. Tuscaloosa,  
1987.  
P. 190

Д.Элазар заметил в этой связи, что идея сообщества как партнёрства выходит далеко за рамки институциональных политических отношений<sup>2</sup>. Частноправовой метод создания обоюдных ценностей большого сообщества – своего рода процесс перманентного перезаключения политического соглашения, современного либерального варианта общественного договора. Политическое обязательство всегда имеет договорную природу. Праву же, как никакому другому социальному феномену, присущи договорные, обоюдновыгодные мотивы. Такой стратегический альянс в нынешней монохромности социальной организации России способен «выпестовать» паритетную гетерогенность.

Онтологически либерализм – идеология «преодоления заданности», т.е. выход за рамки опыта путем создания новых ценностей для более полной реализации потенциала человека и общества. В

повседневности он воплощается в экономических, социальных, правовых и прочих «прорывах». Но, в отличие от аналогичного определения «экономический либерализм», термин «правовой либерализм» не так часто используется в специальной литературе. Право, в отличие от экономики, вообще не рассматривается в качестве самостоятельного явления.

В 1904 году Сергей Булгаков использовал термин «правовой либерализм», содержательно и формально перекликающийся с современными либеральными построениями западных коллег. Так, рассуждая о балансе между либеральными правовыми принципами *pas trop gouverner* (не очень управляемый) и либеральным экономическим принципом (*laissez faire, laissez passer* – предоставленный самому себе) С.Булгаков подчёркивал особый смысл этого явления – «правовой либерализм». «Очевидность правового либерализма не обязательно формирует экономический либерализм, полагал он. Принцип, который казался бы либеральным в отношении государственной бюрократии (*pas trop gouverner*) может оказаться антилиберальным, когда применяется в экономической сфере. Слияние либерального вопроса о правах человека и соответствующей социальной программы можно достичь только в либеральной демократии, уравнивающей индивидуальные права человека с долгом государства защищать эти права»<sup>3</sup>. Такое определение ближе по смыслу к инструментальному термину «либеральное право», подразумевающему особый набор формальных норм (например, политические права женщин). Черты же самостоятельной парадигмы правовой либерализм приобрёл только в последнее десятилетие XX века. Особая роль в этом принадлежит американскому историку права Лауре Кальман, сделавшей акцент на существовании явления.

Л.Кальман использовала либеральный потенциал права в качестве методики исследования книги «Странная карьера правового либерализма»<sup>4</sup>. Она исследовала деятельность Верховного Суда США в качестве социального и политического института, воспринимающего и трансформирующего общественные ценности. Поэтому, «правовым либерализмом» она назвала способность судей в рамках собственного понимания изменять общество<sup>5</sup>. Дело, конечно, не только в том, что это делают суды: у либеральной идеи и практики нет «привилегированного» социального носителя и политического субъекта. Та или иная группа становится носителем либерализма не вследствие каких-либо её «имманентных» свойств, скажем, обладания частной собственностью или приобщённости к духовному труду, а сугубо ситуативно. При параметрах американской политики именно суды формируют политико-правовой режим равной свободы, и Л.Кальман проследила либерализацию и трансформацию политических переменных под влиянием судебного усмотрения.

<sup>3</sup>С.Булгаков С. *Идеализм и общественная программа* // *Новый путь*, 10Ю, 1904. Р. 276.

<sup>4</sup> Kalman L. *The Strange Career of Legal Liberalism*. New Haven: Yale University Press, 1996. там же, стр. 4.

<sup>5</sup>

Суть в том, что в сфере гражданского общества не может быть вторичным по отношению к какому-то внешнему политическому идеалу. Оно содержит уже в себе самом свой собственный идеал и может быть понято из самого себя. Право – явление двустороннее, компромиссное, встречное. В его частном аспекте оно как нельзя более точно воплощает эту характеристику встречного согласия, компромисса, и, конечно, фактического акторства<sup>6</sup>. Главные цели законотворчества заключаются в способствовании обычным, контрактным и другим формам взаимодействия людей, а также обеспечению социального контроля через уголовно-правовые нормы<sup>7</sup>. Специфика последней разновидности – в действиях *третьей стороны*, возлагающей обязанности на субъектов права. При преобладании такой формы право «огосударствливается,» подчиняется политике (известный вариант классовой сущности в соединении марксизма с позитивизмом).

Либеральная концепция права выделяет две его сущности: субстанциальную и процессуальную. Процессуальная характеристика – это сфера *правильности*, т.е. соответствия ранее принятым позитивным решениям, сфера должного процесса. Она рассматривается российской правовой доктриной как сущность права и воплощена в идее правового государства. *Субстанциальный* аспект права ярче всего выражен в сфере частного права. Ф.Хаек писал, что настоящее правление права реализуется именно в этой системе. «Публичное право производно от частного права и должно отражать его сущностные начала»<sup>8</sup>. Публичное право настолько право, насколько оно воспринимает принципы, естественно сложившиеся в частной сфере. При этом споры в частноправовых отношениях могут решаться только путём обращения к третьей беспристрастной не заинтересованной стороне. Судья в гражданском процессе обязан воздержаться от понимания справедливости как справедливости распределительной. В сфере же публичного права, уголовного процесса судья должен видеть и того, кто совершил преступление, и того, против кого совершено преступление.

«Право во всех своих проявлениях (legal practice) призвано направлять и ограничивать силу государства. Оно настаивает на том, что сила не может использоваться в зависимости от *нужности*, полезности и благородства целей, которые она перед собой ставит, а лишь в соответствии с правами и обязанностями, вытекающих из *предшествующих* политических решений о том, когда применение совокупной политической силы оправдано»<sup>9</sup>. Другими словами, принуждение оправдано при его соответствии статутному праву, а последнее – если сочетает в себе требования субстанциальной и процессуальной справедливости. В этом заключается отличие «правления права» от «правового государства», в сущности, просто «просвещённого абсолютизма».

актор (англ.)-основное действующее лицо, обладающее способностью и возможностью формулировать собственную позицию в правоотношениях.

<sup>7</sup> Fuller L. *The Morality of Law*, New Haven, 1969, p. 11; *The Principles of Social Order*, Durham, 1981. P. 126-158.

<sup>8</sup> Цит. по: Козлихин И. Ю. «Идея правового государства». Санкт-Петербург, 1993. С. 86-87.

<sup>9</sup> Dvorkin R. *Law s Empire*. London, 1986. P. 93.

В идеале право должно выражать частное акторство, права человека, а не права и свободу общества в целом. Поэтому, «юридически «конфликт между человеком и обществом выражен как противоборство объективного и субъективного права. Позитивное право, как нечто внешнее по отношению к индивиду, несёт представление об общем благе, а субъективные права – о благе каждого. Позитивное право в связи с этим, должно оцениваться не только с точки зрения его инструментальности, но должно подлежать субстанциальной оценке. И именно фундаментальные субъективные права индивида выступают в качестве тех принципов-критериев, которые лежат в основе «морального измерения права с точки зрения справедливости».<sup>10</sup> Правовой либерализм в связи с этим – процесс повседневного отстаивания принципа встречного частноправового формирования ценностей перед наступлением односторонней публичности.

<sup>10</sup> Dworkin R. *Talking rights seriously.* Oxford. 1977. P. 22.

Права актора не могут ограничиваться ссылкой на множественные интересы: фундаментальное субъективное право одного может быть ограничено только фундаментальными субъективными правами другого. Свобода – равенство каждого, поэтому всегда индивидуальна, а «общего права на свободу не существует и существовать не может»<sup>11</sup>. В субстанциальных аспектах справедливости выражается принцип фундаментальных прав. Они отличаются от юридических прав и обязанностей, устанавливаемых государством, а потому могут быть изменены и отменены, поскольку проистекают из «предшествующих политических решений»<sup>12</sup>. Таким образом, право, понимаемое как субъективные права человека, имеет преимущество перед политикой, в каких бы формах она не выражалась. Тем более, что «справедливые институты могут принимать несправедливые решения и наоборот»<sup>13</sup>, поэтому *справедливость* через *правильность* (т.е. субстанциальную справедливость через процессуальную) определить нельзя. В качестве примера Р.Дворкин приводит вполне демократический способ принятия решений большинством голосов. «Большинство, как известно, далеко не всегда бывает правым и справедливым по отношению к меньшинству»<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Там же. С. 135.

<sup>12</sup> Там же. С. 93.

<sup>13</sup> Dworkin R. *The Matter of Principle.* Cambridge, 1985. P. 177.

<sup>14</sup> Там же. С. 180.

Внутренняя цель демократического законодательства – обеспечить самоуправление граждан через свободно избранных представителей. Внутренняя цель договорного права – обеспечить свободу выбора и взаимных обязательств сторон. Все те правила, нормы и процедуры, которые способствуют достижению этих целей, также принадлежат к внутренним сущностным характеристикам права. Судейская справедливость, демократическое самоуправление, контрактная свобода являются собой внутренние ценности-цели. Следовательно, контекстом современного либерализма является не абстрактная задача ограниченного государства, а то качество людей, которое придаёт им способность и возможность влиять на собственную судьбу.

Действительно, классический либерализм бескомпромиссно критиковал государство и настаивал на ограничении его влияния на жизнь общества. Современный же либерализм апеллирует к равенству стартовых возможностей. Он считает, что либеральные свободы осуществляются не путем отделения государства от общества, а посредством установления *транспарентных* (прозрачных) для публики каналов сообщения между ними, благодаря чему государство выступает мощной и общедоступной организацией прав человека.<sup>15</sup>

<sup>15</sup>Holms S. *What Russia Teaches Us Now? How Weak States Threaten Freedom// The American Prospect, 1997, #33. P. 33.*

Используя все эти характеристики права, правовой либерализм поддерживает зыбкий паритет в политическом обязательстве между обществом и государством. Он создаёт принцип акторства, т.е. рационально обособленного частного интереса и структуру легитимности через горизонтальные связи. Права человека при таком взаимоотношающемся процессе обретают силу самозащиты (да ведь и «революция только тогда чего-нибудь стоит, если она умеет защищаться».) Связи между акторами в транспарентных каналах общения и самоуправления расширяют сферу гражданского участия. За счёт структурного единства связей многоуровневых федеративных правоотношений развивается и трёх- или многоуровневое самоуправление. При этом процессуальная сторона права должна тестироваться на соответствие правам человека в их многоуровневом воплощении: на уровнях индивидуальной свободы, гражданина локального сообщества, субфедерального и общества большой федерации.

## 2. Юридические «тоpoi» о федерализме

В своё время Ницше лучше, чем его современникам, удалось понять, что «современным» современный мир делает признание важности исторического времени. «В современную эпоху многие ценности стали условными, поэтому общество долго не просуществует, если будет дальше придерживаться ценностей, переставших быть созидательными»<sup>16</sup>. Поднятая проблема о структуре публичной власти федеративного государства России ставит вопрос и о самоуправлении общества. Его суть в том, что, формируя характеристики акторства, право воссоздаёт динамику встречных интересов и обязательств сообществ, т.е. *федерализм* (договорность, паритетность). После чего единство государства может конституироваться *союзом* (федерацией). Так что вначале, – как говорится в учении Аристотеля, основавшего греческую традицию риторики, о *тоpoi* – об «общих местах».

<sup>16</sup> Коукер К. *Сумерки Запада.* М., 2000. С. 41.

Вывод о том, что суверенитет составляется не из монолитной массы народа, а из различного рода самоуправляющихся *союзов*, сделал истинный родоначальник теории федерализма немецкий мыслитель Иоганн Альтзуис (1557-1638). Его работа «*Politica Methodice Digesta et exemlis sacris et profanis illustrata*», посвящённая теории суверенитета, положила начало образованию федерализма

в сословном (непаритетном) государстве Нового Времени. Федерализм, по его мысли, воплощён в союзах людей, связанных паритетными интересами и обязательствами. Эти связи проявляются как внутри каждого союза (внутренние связи), так и между союзами (внешние связи). В стремлении людей к объединению в союзы гражданских сообществ нет ничего искусственного – Альтузиус назвал их естественным стремлением людей к защите и удовлетворению разных нужд. Такого рода взаимные интересы и обязательства создают то, что формирует ценностно-правовую основу – «молчаливое право», которое предохраняет рамочное федеративное государство от тоталитарных тенденций, а сам федеративный союз наполняет логикой заинтересованных и ответственных отношений. Переплетение таких внутренних и внешних связей формирует общую волю «народа», становящуюся единственным источником нации. Это давало основание Иоганну Альтузиусу полагать, что политическая воля «народа» происходит не сверху, а на основе восходящих отдельных *частно-союзных интересов*.

Государство, таким образом, представляет собой «организованное сообщество социальных групп», каждая из которых – «молекулярный» тип общественных отношений или персонификация интересов: семья, добровольная корпорация, местное сообщество (община), область (союз общин), и само государство. Развитие одной социальной группы предшествует другой и предполагает для каждой из них не только независимое друг от друга существование, но и потребность в объединяющем центре.

Самым удачным эмпирическим воплощением такой точки зрения на частноправовой федерализм является, конечно, американский опыт. В.Остром определяет американский федерализм как «конституционный выбор, многократно повторённый в отношении множества различных единиц правления»<sup>17</sup>. Он – в разработке такой конституционной системы, при которой граждане могут налагать не меньшие правовые ограничения на должностных лиц, чем должностные лица – на граждан. Это соответствует взгляду на федерализм как на установление порядка в *самоуправляющемся обществе с частично совпадающими механизмами правления*. При этом его сущностными характеристиками будут являться: 1) договорный подход; 2) плюрализм институтов правления; 3) конституционное правление; 4) состязательность как способ урегулирования и разрешения конфликтов; 5) активное участие граждан в общественной деятельности; 6) установление моделей взаимоотношения, присущих открытым обществам; 7) способность к реформированию в условиях сложно организованного общества<sup>18</sup>. **Обычай, соглашения** (устанавливаемые самими гражданами и регулирующие сроки и условия их деловых взаимоотношений) и **право** не исключают друг друга и именно их гармония позволяет считать общество *самоуправляющимся*<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Остром В. *Смысл американского федерализма*. М., 1993. С. 64.

<sup>18</sup> Там же. С. 31, 116, 283.

<sup>19</sup> Там же. С. 66-67.

«Статьям конфедерации» 1871 года предшествовало развитие европейского взгляда на возможность *республики* лишь в небольшом государстве. Не собираясь создавать унитарную (национальную) монархию, авторы американского конституционализма использовали её положительные качества: эффективные центральные органы, обладающие принудительной силой, президента и парламент, способных говорить от имени нации. Демагогических же взглядов европейских мыслителей, например Руссо, о не ошибающейся, а потому не ограничиваемой «общей воле», американцы не принимали.

Сущность американского федерализма отличается от европейской трактовки, сделавшей ключевым термином «федерацию» с отношениями исключительно между политическими образованиями. В первом же случае сами граждане создают множество автономных сегментов, совместимых и/или взаимопроникающих друг в друга. Федерацию, её субъект и индивидов связывает образующийся федерализм. Таким образом, содержание федерации составляет трёхуровневое гражданство и многоуровневое правоотношение.

При более или менее схожем понимании содержание понятия, «федерализм» не ограничивается территориальным измерением государства, а охватывает общественную жизнь целиком. Федерализм – не функция общественного института, а само общество, связанное горизонтальными встречными интересами и обязательствами составляющих его союзов. Это, кстати, отразилось в классических конституциях – биллях о правах, где в первую очередь речь шла о правах человека и гражданина, а «единица правления должна была отвечать на нужды и требования индивидов, проводя свои решения в жизнь»<sup>20</sup>.

Конституционные гарантии о полномочиях гражданина в федеральной системе относятся ко всем уровням самоуправления, подтверждая, что в демократическом обществе люди правят собой сами. Поэтому, согласно позиции П. Кинга, настоящими федерациями могут быть только исходящие из конституционного права либеральные демократии<sup>21</sup>. Правительства же осуществляют лишь дополнительную власть, необходимую при принятии коллективных решений, касающихся общественных благ.

Именно поэтому упомянутая ранее формально-правовая концепция неоднократно подвергалась критике. «Федерация – федерализм» относятся друг к другу как частное к общему и федерация, как форма государственного устройства, в первую очередь должна обладать признаками федерализма. Сам федерализм – понятие родовое, включающее в себя несколько подвидов федеративных ассоциаций<sup>22</sup>. В общем, любое государство, независимо от его формы предполагает концентрацию (в большей или меньшей степени) власти, но федеральный союз ориентирован на полиархию.

<sup>20</sup> Там же. С. 21.

<sup>21</sup> King P. *Federalism and Federations*. Baltimore, 1982. P. 17.

<sup>22</sup> см. ЭлазарД. Сравнительный федерализм // ПОЛИС. 1995, №5. С. 106-115.

Правовые ценности добровольного ассоциирования включают права и обязательства, формируемые в предыдущей социальной группе, плавно переходящие во внешние и внутренние контакты последующих. Сформированное таким образом федеративное объединение или государство пронизывается ценностно-правовым единством (кросс-культурностью), и «единство [федерального] права создаётся не единообразием, а разнообразием»<sup>23</sup>. В принципе, всякое общество как политическое целое включает в себя корпоративные группы, представляющие общественные объединения по различным признакам: профессиональным, политическим, религиозным, деловым, соседским, по интересам и т.п. Другое дело, имеют ли эти группы *способность и возможность взаимодействовать друг с другом и внутри самих себя*.

<sup>23</sup> Остром В. Смысл американского федерализма. М, 1993. С. 297.

Так, в США с 1793 по 1992 год было заключено примерно 202 межштатных договора<sup>24</sup>. Предметом соглашений являются решение вопросов, споров, учреждение специальных комиссий, агентств, ассоциаций и т.д. К числу последних, например, относятся Национальная ассоциация губернаторов, Совет правительств штатов, Американская ассоциация законодателей, Национальная ассоциация генеральных атторнеев и др. Существуют и региональные организации, к примеру, Совещание легислатур штатов Новой Англии, Конференция губернаторов Среднего Запада, Южная ассоциация сельскохозяйственных департаментов штатов и др.

<sup>24</sup> Саликов М. Взаимоотношения штатов в системе американского федерализма // Государство и право, № 9, 1997. С. 97.

Предметами современных договоров стали региональные программы развития образования, экологического развития, совместного использования природных ресурсов. Одним из наиболее удачных примеров сотрудничества является аэропортный комплекс Port of New York Authority, созданный штатами Нью-Йорк и Нью-Джерси. Это агентство управляет аэропортами и их инженерной инфраструктурой как единым комплексом. В этой связи можно назвать и межштатный договор об усыновлении и медицинской помощи (1980), Пограничное соглашение между Южной Дакотой и Небраской (1989), Межштатный договор по окружающей среде (1971) и др.

Американцы уверены, что развитие малого и среднего бизнеса также обеспечивает не только благосостояние и жизненный уровень, но и развивает доверие между гражданами и сотрудничество между штатами. К примеру, любое федеральное ведомство, получающее свыше 100 млн. долл. из бюджета, обязано направлять на поддержку малого бизнеса 2,5% своих средств; валовой внутренний продукт от малого бизнеса в США составляет более 50%. В американской экономике успешно работают 25 млн. малых и средних предприятий, или 99,6% от всех предприятий. Две трети рабочих заняты именно в этой сфере, причем женщины – владелицы трети предприятий. За последние 8 лет благодаря малому и среднему бизнесу создано 21 млн. новых рабочих мест. В 1999 году уни



экспортировали около 300 видов товаров и услуг приблизительно на 300 млрд. долл.<sup>25</sup>.

Европейские конституционалисты также высказали мысль об особом предшественнике федерации. Так, по мнению Г.Еллинека, право может быть продуктом только организованных человеческих сообществ (выделено мною – А.Х). «Сама по себе природа этих сообществ не является предметом юриспруденции, но такое право всегда является сокращённой записью понятия «государственное право»<sup>26</sup>. Позднее, в середине XX века, немецкий профессор Г.Кельзен доказал, что идея скрепления правом относительно самостоятельных сообществ должна предшествовать появлению и тем более становлению соответствующей Федерации<sup>27</sup>. Другими словами, идея **федеративного права** предшествует появлению тех или иных публичных структур федеративного государства. «Изначальный же юридический крен в пользу публичных структур способствовал выреванию так называемой унитаристской федерации (Конституция Индии 1949 года)»<sup>28</sup>. Преобладание права федерализма благоприятствует становлению децентрализованных федераций (швейцарские конституции 1848, 1874, 1999 года).

Согласно же доминирующей в России инструментально-правовой точке зрения, федерализм представлен исключительно «федерацией», т.е. публичными отношениями. Он отождествляется либо с механической федерацией и видится в соединении (агрегировании) нескольких государств в новое целое, обладающее суверенитетом, либо, наоборот, в разделении (сецессии) государства на составные части, каждая из которых также искусственно наделяется государственным суверенитетом. Данный подход фиксирует конституционное разграничение государственной власти между центром и субъектами. Он противостоит, с одной стороны, унитарной, а с другой – конфедеративной модели.

Такая трактовка страдает одним существенным недостатком. Помимо невидности концепции самоуправления, право утрачивает свои характеристики, замещаясь односторонней публичностью. Так, совершенно серьёзно говорится об «опыте великого федеративного государства – СССР, жизнедеятельность которого продлилась почти 70 лет... и чей опыт должен исследоваться учёными для более глубокого философского понимания правовой природы федерации...»<sup>29</sup>.

Каждая из федеративных форм (как, впрочем, и квазифедеративные: кондоминиумы, унии, лиги, конституционная регионализация и конституционное самоуправление) предлагает своё собственное решение неких специфических проблем управления. Но все они призваны найти пути, обеспечивающие сочетание единого управления политией с достаточным уровнем самоуправления её частей. Либо добиться создания системы соучастия во власти с тем, чтобы способствовать самоуправлению всего государства и его

<sup>25</sup> Интервью с Джеймсом Уилфонгом, заместителем руководителя Администрации малого бизнеса США, «Советская Чувашия», 16 ноября 2000.

<sup>26</sup> Jellinek G. Allgemeine Staatslehre. Berlin: Springer, 1922. S. 6.

<sup>27</sup> Kelsen H. P. Hauptprobleme der Staatslehre, Tubingen: Mohr, 1923. S. 116.

<sup>28</sup> Королёв С. В. Юридическая сيمانтика федерализма // Федерализм: теория, институты, отношения (под ред. Б. Н. Топорнина). М., 2001. С. 38.

<sup>29</sup> Златопольский Д. А. «Федерация и национальный вопрос (исторический опыт СССР)» // Вестник МГУ, сер. II, 1996, № 6.

составляющих. Поэтому, представив минимальный уровень культурной автономии... этническим, религиозным, профессиональным и прочим союзам гражданских групп, тоталитарные режимы, в том числе и упомянутый СССР, федерациями ни по сути, ни по существу не являлись. Федерации по своей сути – это *средство укрепления демократического республиканизма, предполагающего разделение властей*. Тоталитарные же системы отвергают такую посылку (например, местное самоуправление, являвшееся продолжением государственной власти), а потому федеративными быть не могут<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Элазар Д. Сравнительный федерализм// ПОЛИС, 1995, №5. С. 108.

Данный подход и в отечественной научной литературе рассматривается как чересчур узкий для договорного образования, каковым является федерация<sup>31</sup>, и для концепции фактического носителя суверенитета, каковым является народ России (ст.3 Конституции РФ). Федерализм, посему, нужен не столько как форма устройства государства, сколько как самоуправление общества в форме транспарентного молекулярного акторства его союзов. Второй же подход ориентирован на гибкие горизонтальные гражданско-правовые связи.

<sup>31</sup> См.: Галкин А., Федосов П., Валентей С., Соловей В. Федерализм и публичная сфера в России//ПОЛИС, №94, 2001; Захаров А.А. «Исполнительный федерализм» в современной России//П ОЛИС, №4, 2001 и др.

### **3.Для чего российскому федерализму нужны акторы?**

Итак, стратегия либерализма по-иному использует теорию общественного договора: как характер отношений *взаимных* обязанностей. Политическое обязательство всегда имеет *договорную* природу. В гражданском обществе человек осознаёт свою принадлежность к социальной организации, которая в обмен на безопасность, защиту и возможность самореализации требует от гражданина лояльности к законам. «Права и обязанности, следовательно, носят договорный характер. Признание этой обоюдности и взаимовыгодности можно назвать общественным договором».<sup>32</sup> Договорная природа – знак федерализма и условие политической модернизации. В труде «Dicaeologicae libri tres» (1617) Иоганн Альтузиус первым применил идею римской формулы «взаимные обязательства» (*mutua obligatio*)<sup>33</sup> к отношениям между народом и правителем. Все отношения в обществе переплетены *mutua obligatio* социальных групп друг с другом, и взаимные обязательства власть имущих с этим объединённым союзом групп. Стороны влияют друг на друга, используя волевые возможности, отсутствующие у другой, из чего возникает встречная ответственность. Право призвано поддерживать паритетность частных и публичных интересов в *mutua obligatio*.

<sup>32</sup> Медушевский А.Н. Демократия и тирания в новое и новейшее время // Вопросы философии, 1993, №910. С. 22.

<sup>33</sup> Он эмансипировал её для придания более широкого смысла: все индивиды, несмотря на стремление к независимости и свободе, стремятся, тем не менее, к взаимосвязи и социальным контрактам, которые непременно приводят к состоянию взаимности.

Проблема, однако, в том, российский законодательство антисубъектно по своему существу. Частные интересы, как уже говорилось, в состоянии представлять не отдельные граждане, а непубличные союзы, «озвучивающие» ценности акторов гражданских связей. Право, как рациональная логика отношений, для реализации политического обязательства требует присутствия обязывающихся субъектов, то есть, имеющихся в действительности

Х и Y. Если же одной из сторон нет, то права и обязанности – неакциональные, фиктивные.

В праве России основными «заявленными» субъектами являются государство и народ. Ещё в 20-е годы XX века К.Шмитт критиковал те аргументы непосредственной демократии, которые были сформулированы от Монтескье до Вебера. Прежде всего, критике подверглось само понятие «народ». Оно рассматривалось ими как априорная категория, не поддающаяся научному анализу и эмпирической проверке<sup>34</sup>. «Народ» не может быть рассмотрен сквозь призму юридической конструкции (субъект-интерес-другой субъект – встречный интерес-действие). Его нельзя разделить на повседневно существующие разнообразные группы или на отдельных индивидов с различными возможностями и несовпадающими правами и обязанностями. Это понятие, используя филологическую терминологию, – «референтивно непрозрачно», т.е. не соотносится ни с одним из конкретных и известных в реальной действительности фактов.

Поэтому, вполне логично, что современная правовая доктрина России понимает «народ» с антисубъектных и антифедералистских позиций. Например, в непосредственной демократии «народ» участвовать не может. Он не может быть и субъектом самоуправления. «Народ» субъекта РФ даже не может принимать основной закон участника федеративного договора: устав края, области, города федерального значения, автономной области и округа. В соответствии с ч.2 ст.66 Конституции РФ его принимает законодательный (представительный) орган субъекта федерации.

Можно, конечно, предположить, что смысл норм не сводится к содержащимся в них формулировкам. Однако ч.2 ст.3 Конституции («Народ осуществляет свою власть...») предполагает осуществление «народной» власти и в *субъектах самоуправления*. Так, «государственная» и «муниципальная» власть с точки зрения Конституционного Суда осуществляется только «народом» (т.е. народ – это только общедоделативное публичное понятие). Судья Конституционного Суда Витрук объяснил, что «полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления административно-территориальных единиц и муниципальных образований проистекают не от воли территориальных сообществ, а от воли [всего] *народа*, выраженной и закрепленной в Конституции и законе. Отсюда следует, что *сообщества* не могут быть субъектами самоуправления, ликвидировать местное самоуправление на этих территориях»<sup>35</sup>. Равно как не могут противодействовать созданию и функционированию органов государственной власти на указанных территориях вопреки воле *народа*, выраженной в законе.

Ни в одном федеративном договоре Российской Федерации «народу» не предоставляется право самостоятельного действия<sup>36</sup>. О народе субъекта Российской Федерации как непосредственном

<sup>34</sup> Schmitt C. *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*. München, 1923. Цит по: А.Медушевский. *Демократия и тирания в новое и новейшее время// Вопросы философии, 1993, №10. С. 17.*

<sup>35</sup> Цит. по Белкин А.А., Бурмистров А. С. *Институт местного самоуправления в документах Конституционного Суда Российской Федерации (1996-1998) // Правоведение, 1999. С. 199-206.*

<sup>36</sup> Умнова И.А. *Конституционные основы современного российского федерализма*. М. 2000. С. 159.

носителе власти и участнике федеративных отношений в Конституции РФ не говорится. В российской Конституции «последовательно» ограничена правосубъектность народа как носителя государственной власти субъекта Российской Федерации в федеративных отношениях. Так, согласно ч.2 ст.66 Конституции РФ, устав края, области, города федерального значения, автономной области и автономного округа принимается законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации. Эта конституционная норма носит императивный характер и исключает возможность принятия основного закона субъекта Российской Федерации на референдуме.

Аналогичное замечание касается и жёсткого порядка утверждения поправок к главам 3-8 Конституции РФ лишь органами законодательной власти субъектов Российской Федерации. Тем самым субъект федерации не имеет права утверждать эти поправки непосредственно его народом<sup>37</sup>. Ценностная незаполненность понятия тем более бросается в глаза, что в статье 3 Конституции говорится о принадлежности суверенитета народу России. Кто при этом фактически самоуправляется (т.е. реализует правоспособность на основе встречных интересов и ответственности) – непонятно.

Если употребление таких пустых, референтивно непрозрачных терминов – прямой умысел – Россия никогда не перестанет быть империей. Право на «осуществление» не может сводиться к «допущению к участию» граждан в предустановленных государством формах жизни. Это ничем не отличается от прежнего «участия» граждан в советских учреждениях<sup>38</sup>. Опасная не-юридическая абстракция «вся власть принадлежит народу» не применима в повседневности, а потому в любой может легализовать тиранию.

Задача юристов – нейтрализовать все общие термины, относящиеся к самоуправлению и/или публичной повседневности субъектов федерации, представив акторов самоуправления. Более чем вероятно, что федерализм как ценностно-правовая общность самоуправляющихся гражданских ассоциаций мог бы легитимировать в глазах народов России статус добровольности федеративного союза. «Единственно же с участием субъектов федерации это не представляется возможным»<sup>39</sup>. Согласно официальной статистике Конституцию РФ 1993 поддержали только 58,4% избирателей. В 16 регионах и 8 республиках она была отвергнута большинством голосов. Кроме того, в 11 регионах и 6 республиках Конституция не была ратифицирована из-за явки менее 50% избирателей. В Чечне референдум полностью бойкотирован<sup>40</sup>.

Другой парадокс юридической антисубъектности – абсолютная алогичность пары «самоуправление – население». Например, Конституция Российской Федерации в ч.2 ст. 130, ст. 131 говорит о праве населения в сфере местного самоуправления. При этом «источником создания и реорганизации местного самоуправления является Конституция и закон, а не соглашение и воля населения,

<sup>37</sup> Там же. С. 50.

<sup>38</sup> Краснов М. Введение в муниципальное право. М. 1993. С. 7-16.

<sup>39</sup> Черкасов А. Органы местного самоуправления в субъектах федеративного государства // Федерализм: теория, институты, отношения (под ред. Топорнина Б.). М., «Юристъ», 2001. С. 126.

<sup>40</sup> Росс К. Федерализм и демократизация в России// ПОЛИС, 1999 №3. С. 16-29.

<sup>41</sup> Мнение судьи Конституционного о Суда

Н.В.Витрука, высказанное в связи с постановлением Конституционного о Суда от 24 января 1997 года; цит. по цит. по Белкин Л. А., Бурмистров А.С. Институт местного самоуправления в документах Конституционного Суда Российской Федерации (1996-1998) // Правоведение, 1999, С. 199-206.

<sup>42</sup> С изменениями от 22 апреля 1996 года.

<sup>43</sup> Множество законодательных актов федерации рассматривает «население» как объект социальной защиты, объект прав и свобод: Закон РФ 1991 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Закон РФ 1996 г. «О радиационной безопасности населения», Постановление Правительства РФ от 13.01.96г. «Об утверждении представительства платных медицинских услуг населению медицинскими учреждениями» и др.

<sup>44</sup> Уставы краёв, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып. 1 М., 1995. С. 272-273).

<sup>45</sup> Уставы краёв, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып 2, М., 1996. С. 195.

<sup>46</sup> Там же. С. 46.

которое имеет право лишь участвовать в осуществлении местного самоуправления». <sup>41</sup> В части 2 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» <sup>42</sup> население признаётся в качестве его субъекта.

Но население – это не субъект права, как и не юридический актор вообще. О нём уместно говорить в контексте пребывания на данной территории, а не в качестве сообщества – действующего лица самоуправления и федерализма <sup>43</sup>. Население – объединение механическое, ещё не характеризующее качествами, идущими от самой совокупности. А раз нет субъекта, то, по правилам политического обязательства (как юридического договора вообще), оно ничтожно. Таким образом, самоуправление, проводимое «народом» или договоры, заключаемые с «населением», приводят к фальсификации не только принципов формирования права и самоуправления, но и самого суверенитета.

Очень редко, когда Уставы субъектов РФ, говоря о субъекте публичной власти, утверждают «право местных сообществ». Субъектами местного самоуправления являются местные сообщества – объединения граждан, проживающих на ...территориях, основанных на сущности потребностей и жизнедеятельности (ст.89 Устава Свердловской области). <sup>44</sup> Чаще присутствуют откровенно неуклюжие конструкции, подобные ст.66 Устава (Основного закона) Оренбургской области, где говорится о «населении территориальных сообществ», <sup>45</sup> или ч.2 ст.78 Устава (Основного закона) Белгородской области: «Население... конкретных территорий составляет местное сообщество как субъект самоуправления» <sup>46</sup> и т.д.

В России (подобно, например, Мексике), право законодательной инициативы субъекты федерации имеют через свои представительные органы. К примеру, в 1998 году субъектами федерации было внесено в Государственную Думу около 17% законопроектов, что оценивалось как плохо влияющее на федеральное законодательство. «Субъекты федерации представляют законопроекты... зачастую противоречивого содержания» <sup>47</sup>. Но противоречивость содержания – факт противоречивости интересов и возможностей. Стройность унифицированного законодательства – фикция федерализма. Вообще, на взгляд юриста, – стремление законодательно «отполировать» глыбу федеральных нормативных документов – трижды утопия. Для этого нужна маленькая компактная страна с единообразными интересами. Право, как проекция реальности, отражает имеющиеся ценности. Если они насаждаются, – мгновенно возникает параллельное, нелегитимное, но весьма действенное «право». <sup>48</sup> В частях же такой разной России искомого единства не существует по определению. Соображения же на тему «федерация и субъекты не тяготеют к формированию (самостоятельных) правовых систем» <sup>49</sup> – скорее из типологии проблем легитимности, чем реальности.

<sup>47</sup> Богдановская И. Федеральное право и право субъектов федерации // Федерализм: теория, институты, отношения (под ред. Топорнина Б.). М., 2001. С. 161.

<sup>48</sup> При этом, замечу, принцип «обоюдности» в параллельном праве выдерживается аккуратно (т.н. «криминальное право»).

<sup>49</sup> Богдановская И. Федеральное право и право субъектов федерации // Федерализм: теория, институты, отношения. М., 2001. С. 157.

Отличным примером фиктивности единообразных законов в федерации является опыт США. В 1952 году Общенациональная конференция Комитета по созданию унифицированного законодательства и Институт американского права разработал проект единого коммерческого кодекса. Он объединил девять сфер бизнеса и коммерции. Этот кодекс существует и ныне в большинстве штатов США. Однако, американские юристы учёные и практики полагают, что кодексы носят исключительно декларативный характер, закрепляя в себе некое идеальное право – т.е. право, каким оно должно быть. Поэтому практика руководствуется судебными или административными прецедентами.

Унификация – зыбкая почва ещё и потому, что в мультикультурном обществе договор действует, если право гармонично культуре и традициям сообществ. В России, например, фактически существуют самостоятельные правовые пространства (обычное право, мусульманское право). Опыт показывает, что унификация, проводимая без учёта культурных особенностей, подменяет общественный договор властным и вообще существенно осложняет жизнь (английское и французское право Канады; английское, мусульманское и индусское право Индии и т.д.).

Расставаясь с фетишами общих понятий нельзя забывать, что права граждан реализуются на каждом из трёх уровней: локальном, субфедеральном и федеральном. На каждом уровне реализуется *тройкая идентификация граждан* самоуправляющегося общества. Поэтому, действия рамочного и внутреннего государств должны тестироваться на их соответствие принципам договора. Обезличив субъектов самоуправления, рамочное или субфедеральное образования блокируют восходящую делегируемую способность людей участвовать в общем деле. А это – скелет федеративного государства.

#### 4. Федерализация федерации: транспарентность связей самоуправляющихся союзов

Определив федерализм как один из важнейших узлов правового либерализма, представляется необходимым выделение институциональной подоплёки российского опыта.

*Во-первых*, история российской федерации не знает аграрного федерализма как устойчивой ценностно-правовой самоидентификации сообществ. *Во-вторых*, федерация не является добровольным союзом. Идеолог русского земского федерализма А.П.Щапов определил его окончательную смерть периодом «закрепостнительной нивелировки» реформ Петра I. *Принятие же федеративного договора* 1992 года можно рассматривать как инерцию совместного существования. *В-третьих*, она не является результатом конвергенции субсоциальных и институциональных частей целого. Действующее формальное право не может рассматриваться как соответствие ценностям и/или их отражению законодательством или судами. *В-четвёртых*, она не является горизонтальной, т.е. связанными взаимными интересами. *В-пятых*, не является

институционально-правовой (не проявлены субъекты частного интереса). *В-шестых*, она отрицает самоуправление, как способ самоорганизации общества. *В-седьмых*, народ и государство не присутствуют в праве как союз ассоциаций и других устойчивых институтов, способных формировать правовые ценности, взаимодействуя внутри себя и друг с другом. Государство существует в виде метафизического центра принятия решений и жёсткой иерархии, а народ – как несубъектная масса.

Существующие союзы между субъектами федерации не имеют, как правило, частноправовых признаков. Речь, скорее, идёт о некоем, особым образом оформленном, публичном интересе. Например, Ассоциации «Большой Урал», «Сибирское соглашение», «Союз малых городов России». Существуют, конечно, двусторонние экономические договоры, но они часто связаны с олигархическим и/или публичным интересом: добыча, переработка и транспортировка полезных ископаемых (нефть, газ и пр.).

Характерным примером подмены федерализма «публичностью» можно назвать предложение Сергея Шахрая.<sup>50</sup> В конце мая 2001 года руководители четырёх наиболее самостоятельных европейских регионов – Ломбардия (Италия), Баден-Вюртемберг (Германия), Рона-Альпы (Франция) и Каталония (Испания) выступили с инициативой под названием «Четыре мотора для Европы». Смысл в том, что каждый из богатых регионов обязался взять на буксир бедный, но потенциально перспективный регион своей страны, а впоследствии – и области стран Центральной и Восточной Европы. «Похожее можно было бы сделать и в России (Башкортостан – Кургану, например), – пишет Шахрай. Речь идёт не о гуманитарной помощи, а о целевых инвестициях в экономику. Намного разумнее не гонять собранные на местах налоги в Москву, а затем в слабые регионы. Разумнее разрешить экономически сильным областям и республикам сразу направлять часть этих средств в конкретные экономические проекты на соседних территориях»<sup>51</sup>.

В принципе, очень удачный экономический проект. Но он страдает частноправовой ущербностью, поскольку сможет работать только на публичные интересы.

Снова обратимся к логике: X имеет право требования от Y некое благо (выгоду) Z, и Y обязан полностью выполнить требование X в части Z. Если нет права на Z (или самого Z), то и обязанности и гарантии в этой части – юридически ничтожны. В общем, беспредметных отношений не существует.

Сегодня в России существует около 150 федеральных правовых актов, а также постановления Конституционного Суда РФ в отношении некоторых субъектов федерации<sup>52</sup>. При даже поверхностном анализе федеральных законов и короткого, но впечатляющего результата их активности становится ясно: проблема федерализма сведена до уровня защиты вертикального деления. Особо

<sup>50</sup> С. Шахрай. «Четыре мотора для Европы» // «Лргументы и факты», № 28, 2001 год.

<sup>51</sup> Орешкин Д., Козлов В. В поисках хозяина // «ВЕК» № 34, 25-01 Август, 2000 г., полоса № 04.

<sup>52</sup> Удмуртской Республики (от 24.01.97), Республики Коми (от 15.01.98г.), Республики Хакасия (от 04.02.99 г.) и других.

пристальное внимание в научной литературе уделяется толкованию различий в терминах «предмет ведения» и «сфера компетенции», а также тому, насколько нецелесообразно менять в них местами предикаты. Короче говоря, ситуация похожа на решение логической задачи: «сало это или свинина?», и современная федеративная система всё более смахивает на вассальную службу.

Конечно, не только федеральная бюрократия рассматривает федерацию как ресурс для удовлетворения своих интересов. Нынешние «выборные диктатуры» Башкортостана, Калмыкии, Коми, Мордовии, Татарстана и Удмуртии – используют для этих целей различные формы «делегированной демократии». Они установлены и в других регионах Федерации, не менее успешно нейтрализующих свои муниципалитеты. «Мэры вообще сникли и перестали играть в политику. Их удел на ближайшие годы – городское хозяйство, цеховые споры и хозяйственные разводки»<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> Д. Орешкин, В. Козлов. В поисках хозяйина// «Век», №34, 2000.

Однако, кульминационный момент всей нынешней позитивно-юридической идеи русского конституционализма в том, что в нём вообще не предполагается самоуправление. Даже местное. Конечно, в федеральных законах есть определение такого явления на локальном уровне. Согласно ч.1 ст.2 Федерального закона «О местном самоуправлении в Российской Федерации» это «признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и местных традиций». Есть признание и гарантирование местного самоуправления в ст. 12 Конституции РФ. Ст. 30 Конституции говорит о праве на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов, ст. 32 предоставляет право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Но вот права на местное самоуправление, так же как и самого субъекта самоуправления (сообщества, союзы и др.), в Конституции РФ и законах нет.

При более тщательном переводе ст.3, часть I Европейской Хартии местного самоуправления звучит как «управление сообществ своими делами и в своих интересах». «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность местных сообществ регламентировать значительную часть дел гражданского общества и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения».<sup>54</sup> Официальный же текст после ратификации Хартии Россией от 11 апреля 1998 года вместо «способности местных сообществ» говорит о «способности органов местного самоуправления», что никак не соотносится с толкованием местного самоуправления практикой стран, отражённых в англоязычных и франкоязычных терминах.

<sup>54</sup> Замотаев А.А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства//?оссийская юстиция, 1996 №6. С. 17.



<sup>55</sup> *Постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 1996 г. «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (с изменениями от 22 апреля 1996 года)».*

<sup>56</sup> *Хотя существуют законодательные акты, например, постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 10 июня 1994 года «Об обеспечении Конституционных прав граждан на местное самоуправление в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации».*

<sup>57</sup> *Ч. 2 ст. 130, ст. 131 Конституции РФ.*

<sup>58</sup> *Белкин А.А., Бурмистров А. С. Институт местного самоуправления в документах Конституционного Суда Российской Федерации (1996-1998) // Правоведение, 1999. С. 200.*

<sup>59</sup> *Ч. 1 ст. 13 Конституции РФ – «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и рас-*

порения Конституционного Суда РФ также существует подозрительная двусмысленность. Например, в его постановлении от 30 мая 1996 года *права* граждан на местное самоуправление не содержится<sup>55</sup>. Акцент сделан на *гарантировании* прав граждан в этой сфере<sup>56</sup>. Данное обстоятельство разъяснил судья Н.Витрук в связи с постановлением Суда от 24 января 1997 года. «Конституция Российской Федерации не закрепляет *право граждан* на местное самоуправление в главе 2 «Права и свободы человека и гражданина». Конституция Российской Федерации весьма осторожно формулирует *право населения* в сфере местного самоуправления<sup>57</sup>. В ней говорится о *праве на осуществление* местного самоуправления. Это подтверждает, что источником создания и реорганизации местного самоуправления является Конституция и закон, а не соглашение и воля *населения*, которое имеет право лишь *участвовать в осуществлении* местного самоуправления»<sup>58</sup>. В общем, Суд повторяет фразы из Конституции РФ, аккуратно следуя конъюнктурной «антисубъектной» политике органов государственной власти (часть 1, ст. 130 Конституции РФ<sup>59</sup>).

Либеральная демократия опирается на множество сообществ, функционирующих как самоуправляющиеся коллективы. Они полагаются на поддержку действующих одновременно и частично совпадающих механизмов управления. Но «изымите у общины её силу и независимость, и вы найдёте в своей стране лишь управляемых, и не рассчитывайте встретить здесь *граждан*. В такой общинно-союзной среде человек становится гражданином, ибо он может вмешиваться в самое мелкое происшествие в жизни общины, начиная понимать структуру власти и получает, наконец, ясное и реальное представление о природе своих обязанностей и объёме своих прав»<sup>60</sup>. Отсутствие этой коллегиальности в обществе несёт потенциал деспотизма.

В современной России нет традиционных институтов, подобных американской общине. Тем не менее, смещение правовых ориентиров от гигантомании к частноправовой молекулярности – реально всегда. Горизонтальная солидарность достигает две цели. Во-первых, не позволяет консервироваться радикальным национальным или территориальным отличиям, несущим потенциальные конфликты. Право, как органичная ценность любого сообщества, легче всего диффузирует различия своей частноправовой природой. Цепочка «семья – добровольная корпорация – местное сообщество (община) – область (союз общин) – государство» приобретает обоюдные черты договора уже во втором звене. При этом характеристика самих акторов не имеет значения, поскольку и однородные и разнородные связи могут носить только горизонтальный характер. Поэтому федерализм – способ перманентного разрешения конфликтов в федерации. Во-вторых, горизонтальная солидарность противостоит насилию двойной публичности: федеральной

*поряжение муниципальной собственности» – неизменно трактуется Конституционным Судом РФ исключительно в духе ч.1 ст. 2 Федерального закона «О местном самоуправлении в Российской Федерации». Т.е. как признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения...». И, конечно, противоречит смыслу ч.1 ст.3 Европейской Хартии.*

*<sup>60</sup> Токвиль А. де. Демократия в Америке. М., Прогресс, 1992. С. 70-71.*

*<sup>61</sup> Королёв С. Юридическая семантика федерализма//Федерализм: теория, институты, отношения. М., 2001.*

и субфедеральной. Она – защита прав человека и гражданина (академическая дихотомия «человек-государство» не отчётлива в своей практической конструкции).

Наиболее интегративной и эффективной формой финансового союза является тотальная федерализация местных бюджетов<sup>61</sup>. Именно местные сообщества должны участвовать в доходах трёх уровней. Помимо закреплённых налогов удерживать в виде «ре-трансфертов» часть средств, закреплённых за центральным и субфедеральными бюджетами. Основной фонд местных бюджетов большинства стран – доходы от земельной собственности и недвижимости. Хотелось бы верить, что оборот частных земель и в России будет увеличивать гражданский потенциал самоуправления. В этом вопросе разумнее было бы поступить, передав право на введение свободного сельхозоборота самим субъектам. Если об этом не желает слышать Краснодар, то неправомерно запрещать куплю-продажу Татарстану или Саратову, уже «доросших» до частно-земельных отношений.

Либерализацию горизонтальных связей возможно осуществить через голову промежуточной государственности сразу на локальном уровне. (Здесь историческая роль государства может сослужить службу.) Это могут быть грантовые программы федерации: для межконфессионального сотрудничества, союзов муниципалитетов, сообществ, ассоциаций, крестьянских и фермерских хозяйств, муниципальных СМИ, ВУЗов, научных институтов, союзов товаропроизводителей и т.д. Примером может служить проект межрегиональных институтов общественных наук (МИОН), в который вошли Воронежский, Томский, Уральский, Дальневосточный государственные университеты. Программа осуществляется Московским общественным научным фондом, Министерством образования РФ, Институтом перспективных российских исследований им. Кеннана (США) при поддержке Корпорации Карнеги в Нью-Йорке (США) и Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. Макартуров (США). Одной из целей и направлений программы заявлено развитие профессиональных ассоциаций российских ученых и формирование профессиональных ассоциаций в России.

При таком воплощении федерализма поддерживается тройная гражданская идентичность общества: а) автоперсонификация; б) промежуточная персонификация (внутреннее государство); в) завершающая персонификация (рамочное государство). Сама же федерация расстаётся с характеристикой «референтивной непрозрачности»: союз того, чего нет, с тем, кого нет, – и может рискнуть заработать как самоуправляющееся общество.