

С.Г. ТУРОНОК

## Федерализм, унитаризм, конфедерализм?

(Российский опыт в сравнительной перспективе)

Драматические события минувшего года - макроэкономические потрясения, серьезные изменения диспозиций в высших эшелонах российской власти, ускорившийся передел сфер влияния ведущих политических и экономических элит в преддверии выборов высших органов и должностных лиц федеральной власти, — казалось бы, отодвинули на второй план проблемы российского федерализма.

На этом фоне меняется и характер политического, общественно-научного дискурса в области федералистики. Академическая и юридическая лексика дискуссий начала 90-х годов постепенно вытесняется стилистикой административных циркуляров и сводок военных действий.

Если еще на январской (1998) Всероссийской конференции "Проблемы и перспективы развития российского федерализма" сторонники "укрепления федерации путем восстановления действий конституционных норм и общегосударственного законодательства на всей территории России" ощущали себя в меньшинстве [1], то сегодня их идеи, кажется, становятся все более созвучны доминирующим настроениям масс и элит. "Укрепление единства России - одно из главных политических и моральных оправданий нового курса, - утверждал политолог А. Богатуров [2]. - Задача разумного усиления рычагов влияния правительства на региональные власти по своей сложности и значимости стоит вровень с преодолением финансового хаоса с точки зрения ближайших задач и намного превосходит его по важности в долгосрочной перспективе". По мнению же Л. Вартазаровой [3], исторический опыт России свидетельствует о том, что "преодоление кризиса государственности и восстановление государства" достигаются "благодаря переходу к жесткому авторитарному правлению".

Недавние инновации в теории и практике федеративных отношений, в частности предложения по изменению порядка формирования Совета Федерации, изменению статуса губернаторов с предоставлением Центру права назначать и смещать со своих постов за несоблюдение норм Конституции и федерального законодательства, реформированию территориально-административной структуры России с укрупнением субъектов Федерации, а также активизация непосредственного участия органов федеральной власти (Администрации Президента, Центральной избирательной комиссии) в региональном политическом процессе, демонстрируют поиски усиления роли федерального Центра во взаимоотношениях с регионами.

Не последнюю роль в системе аргументов сторонников реформирования федеративных отношений играет апелляция к мировому опыту, к практике функционирования и эволюции развитых федеративных (США, ФРГ и др.) и конфедеративных (Европейский Союз) систем, демонстрирующих тенденцию усиления центростремительного начала, интеграции и повышения роли федеральных институтов.

*Туронк Станислав Генрихович - кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры политической социологии Института государственного управления и социальных исследований МГУ им. М.В.Ломоносова.*

Целью данной статьи является сравнительный анализ российского федерализма и федеративных моделей ряда развитых индустриальных стран, выявление общих и особенных факторов, определяющих динамику федеративных отношений в этих странах и их относительную роль в эволюции Российской Федерации в долгосрочной перспективе.

Один из сомнительных, но довольно распространенных методологических аргументов российской компаративистики состоит в том, что возможно ускоренное прохождение Россией основных этапов исторической эволюции, на которую у стран "первого эшелона" модернизации ушло несколько столетий. Извлекая преимущества из ретроспективного осмысления чужого опыта, мы можем избежать многих ошибок и скрытых опасностей, сэкономить время на исторических экспериментах, результаты которых уже известны. На первый взгляд апелляция к данному аргументу в дискуссии о судьбах федерализма в России может показаться плодотворной.

Известно, что федеративная система США, учрежденная Конституцией 1787 года, явилась результатом агрегации предшествующего, более аморфного объединения, образованного Конфедерацией 1781 года. В свою очередь, это объединение родилось в борьбе за независимость от британского владычества, сплотившей прежде автономные и обладавшие особыми традициями самоуправления и политического самосознания американские колонии. Конфедерация явилась первым институциональным оформлением новообретенной национальной идентичности и механизмом интеграции "американского народа". Авторы первого конфедеративного проекта американской конституции по необходимости полагались скорее на политическую философию и теорию, чем на реальный опыт новой государственности, и выработали конструкцию, призванную в принципе исключить саму возможность рецидивов сильной централизованной власти, ассоциируемой в их сознании с абсолютизмом и посягательством на права и свободы народов<sup>1</sup>. Однако реальный опыт национального самоуправления показал слабость такой конструкции, неадекватность статуса и полномочий федеральной власти масштабу решаемых задач. Новый конституционный проект, выработанный Филадельфийским Конвентом 1787 года, опирался как на теорию, так и на реальный опыт федеративной государственности, определяя контуры новой, более жизнеспособной и эффективной модели взаимоотношений национальных институтов власти с субъектами федерации.

В России наполнение реальным содержанием прежних квазифедеративных институтов происходило в схожих условиях дезинтеграции унитарной де-факто советской "империи", острой конфронтации республик с союзным Центром. Провозглашение декларации о государственном суверенитете, учреждение института президентской власти в РСФСР воспринимались как инструменты исправления "исторической несправедливости", восстановления утраченной идентичности "российского народа", укрепления народовластия. Первый эскиз новых принципов государственно-территориального устройства России - Федеративный договор 1992 года - показал свою слабость как в практическом, так и в теоретическом отношении. Конституция 1993 года и последующая практика взаимоотношений центра и регионов в целом устранили издержки вынужденного компромисса с региональными элитами, сложившегося в период острого политического противостояния трех ветвей федеральной власти. В результате в России стала формироваться более "централизованная" форма федерации.

Подобные компаративные аналогии можно продолжить. Так, период выработки региональных конституций и уставов, двусторонних договоров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ о

<sup>1</sup>Говоря о "правозащитной" дискуссии, развернувшейся по поводу ныне действующей Конституции США и породившей на свет первые 10 поправок, вошедших в историю как "Билль о правах", вопреки распространенному представлению следует иметь в виду именно "права народов" (а не "права человека") как дополнительную систему "сдержек" и гарантий от возможной узурпации федеральным центром прав и свобод субъектов федерации.

разграничении предметов ведения и полномочий ассоциируется с эпохой "дуалистического федерализма" в США, предполагавшего акцентирование на четком конституционном разграничении предметов ведения федерального и регионального уровней власти, взаимном невмешательстве в области исключительного ведения сторон<sup>2</sup>. Новые веяния в теории и практике федеративных отношений в России интерпретируются, соответственно, в духе "кооперативного федерализма", делающего акцент на координации и взаимодействии органов власти федерального и регионального уровней в области предметов совместного ведения, совместном противодействии центробежным силам, формулировании и достижении общих целей. "Кооперативная" парадигма предполагает усиление государственного активизма, взаимозависимости центра и регионов, взаимной ответственности в области государственного регулирования, обеспечения социальных услуг, защиты гражданских и политических прав.

Действительно, Соединенные Штаты за истекшие 200 лет действующей Конституции постепенно, но неуклонно становятся все более интегрированными<sup>3</sup>. В истории США, конечно, присутствуют маятниковые колебания сравнительной силы национального и регионального уровней власти, однако за этими колебаниями нельзя не видеть подспудную тенденцию кумулятивной интеграции американской общности и усиливающегося доминирования федерального уровня власти. Масштабы этих изменений столь велики, что дают основание некоторым исследователям сформулировать угрозу утраты Соединенными Штатами подлинного федерализма [5].

Экстраполируя логику развития федеративных отношений в США на современный российский материал и выстраивая на этом основании нормативную аргументацию, не следует забывать о роли объективных социально-экономических и политических факторов, предопределивших характер противоречивой исторической эволюции федерализма в разных странах, не укладывающейся в рамки единственной динамической модели.

Очевидное и многократно аргументированное различие между американской и российской моделями федерализма заключается в качественно иной степени выраженности *этнического* и *территориального* принципов организации федеративных отношений. Основные меньшинства в США - чернокожие и испаноязычные, на долю которых приходится соответственно около 11% и 7% населения страны, - не составляют сегодня большинства ни в одном из штатов. Хотя в отдельные исторические периоды, как, например, в эпоху Реконструкции, чернокожие являлись большинством в некоторых штатах, тем не менее они никогда не обладали решающим политическим голосом на уровне штата.

В ряде регионов России (республики Дагестан, Ингушетия, Тыва, Татарстан, Калмыкия, Чувашия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия - Алания, Коми-Пермяцкий и Агинско-Бурятский автономные округа) доля коренного населения близка к простому, а в ряде случаев и к абсолютному большинству. Наряду с *представительностью* коренного народа еще более значима *степень концентрации*, отражающая долю от общей численности коренного (титульного) народа, находящуюся в пределах "своего" субъекта федерации (национально-государственного, национально-территориального образования). У большинства титульных народов Российской Федерации этот показатель превышает 80% (см. табл.)<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Сегодня рано говорить о завершении этого этапа, имея в виду реализацию его основных целей и задач. Нерешенность вопросов вертикального разграничения предметов ведения и полномочий федерального и регионального (не говоря уже о муниципальном) уровней власти остается одной из острых проблем современного российского федерализма, выходящей за рамки данной статьи. См. дискуссию в [4].

<sup>3</sup> В рамках состоявшегося летом 1998 года под эгидой Информационного агентства США (USIA) и Лафайетт колледжа (Lafayette College) академического семинара "Американская федеративная демократия" американские участники единодушно высказывались следующим образом: «In the XIX century we used to say *United States are...* but in the XX century we prefer to say *United States is...*».

<sup>4</sup> Следует отметить, что доступными для анализа остаются устаревшие данные переписи 1989 года. Фактическое соотношение на сегодняшний день, по некоторым данным, более представительно.

### Территориальная композиция титульных народов РФ

Наименование титульного народа	Степень концентрации, %*	Степень представленности, %**	Наименование титульного народа	Степень концентрации, %	Степень представленности, %
<b>Тувинцы</b>	<b>96,3</b>	<b>64,3</b>	<b>Манси</b>	<b>80,2</b>	<b>0,5</b>
<b>Кабардинцы</b>	<b>94,1</b>	<b>48,2</b>	<b>Хакасы</b>	<b>80,1</b>	11,1
<b>Балкарцы</b>	<b>90,4</b>	<b>9,4</b>	<b>Чукчи</b>	<b>79,3</b>	<b>7,3</b>
<b>Аварцы</b>	<b>91,1</b>	<b>27,5</b>	<b>Адыгейцы</b>	<b>77,7</b>	<b>22,1</b>
<b>Даргинцы</b>	<b>79,3</b>	<b>15,6</b>	<b>Ингуши</b>	<b>76,1</b>	<b>74,5</b>
<b>Кумыки</b>	<b>83,6</b>	<b>12,9</b>	<b>Долганы</b>	<b>76,1</b>	<b>8,8</b>
<b>Лезгины***</b>	<b>79,4</b>	<b>11,3</b>	<b>Удмурты</b>	<b>69,4</b>	<b>30,9</b>
<b>Калмыки</b>	<b>88,2</b>	<b>45,4</b>	<b>Башкиры</b>	<b>64,2</b>	<b>21,9</b>
<b>Коми</b>	<b>86,7</b>	<b>23,3</b>	<b>Карелы</b>	<b>63,2</b>	<b>10,1</b>
<b>Карачаевцы</b>	<b>86,1</b>	<b>31,2</b>	<b>Ханты</b>	<b>53,6</b>	<b>0,9</b>
<b>Черкесы</b>	<b>79,4</b>	<b>9,7</b>	<b>Чуваши</b>	<b>51,1</b>	<b>67,8</b>
<b>Алтайцы</b>	<b>85,3</b>	<b>31,1</b>	<b>Марийцы</b>	<b>50,3</b>	<b>43,3</b>
<b>Осетины</b>	<b>83,2</b>	<b>53,1</b>	<b>Татары</b>	<b>31,9</b>	<b>48,5</b>
<b>Чеченцы</b>	<b>81,7</b>	<b>66,2</b>	<b>Мордва</b>	<b>29,2</b>	<b>32,5</b>
<b>Буряты</b>	<b>59,8(81,8)****</b>	<b>24,1(36,3)(54,9)</b>	<b>Эвенки</b>	<b>11,6</b>	<b>14,1</b>
<b>Ненцы</b>	<b>34,1(87,3)*****</b>	<b>11,9(1,5)(4,4)</b>			

**Источники:** Народы России. Энциклопедия. 1994; Регионы России. Официальное издание Госкомстата России. М., 1997 (данные переписи 1989 года, но без учета численности зарубежной диаспоры).

\* Доля представителей титульного народа, проживающих в границах соответствующего субъекта федерации, в общей численности данного народа в границах РФ.

\* Доля представителей титульного народа, проживающих в границах соответствующего субъекта федерации, в общей численности населения данного субъекта федерации.

Коренные народы Республики Дагестан.

\*\*\*\* Сводные данные по Республике Бурятия, Агинскому-Бурятскому АО, Усть-Ордынскому Бурятскому АО.

\*\*\*\*\* Сводные данные по Ненецкому АО, Ямало-Ненецкому АО, Таймырскому (Долгано-Ненецкому) АО.

Результатом различных моделей территориальной диффузии является и различная динамика процессов защиты прав меньшинств. В США чернокожие, испаноязычные и другие меньшинства адресовали свои чаяния федеральному правительству, в особенности судебной и исполнительной властям в деле защиты их прав, часто в противовес враждебно или индифферентно настроенным властям штатов, а также в деле целевой федеральной финансовой помощи, экономической и социальной поддержки, которую власти штатов не могли либо не хотели предоставлять.

Напротив, в России концентрация титульных этнонациональных меньшинств в соответствующих субъектах федерации побуждает их обращать взоры к респуб-

ликанским властям в целях поддержки и реализации их интересов, создания условий для сохранения и развития культуры, традиций, самосознания.

Таким образом, в противоположность пересекающимся противоречиям в американском обществе, способствовавшим усилению роли федерального центра в качестве верховного арбитра и модератора, концентрация и взаимоусиление этнополитических противоречий в России в целом обеспечивают благоприятную почву для центробежных тенденций.

Конечно, уровень этнонациональной концентрации многих титульных народов РФ сегодня менее выражен, чем в ряде федеративных де-юре и де-факто государств, в которых этот фактор в значительной степени предопределяет преобладание центробежных тенденций над центростремительными (например, в Канаде, где в Квебеке проживает 80% франкоязычных канадцев, которые составляют также 80% населения провинции). Общеизвестно, что в России многие титульные народы составляют меньшинство в своих республиках и автономиях, при этом значительная их доля проживает за пределами этих субъектов Федерации. Данный факт можно было бы интерпретировать в пользу централистской альтернативы, если бы были основания видеть в этом скорее тенденцию будущего, нежели наследие прошлого. Объективный анализ, однако, свидетельствует скорее об обратном.

Неоднократно замечено, что для реализации американской модели "плавильного котла" в России отсутствуют ключевые идеологические, политические, социально-психологические, экономические и исторические предпосылки. Стоит обратить внимание на основное отличие - качественно иную модель мобильности населения, как внешней (иммиграция), так и внутренней. В силу очевидных обстоятельств Россия в обозримом будущем не может рассчитывать стать "страной иммигрантов", и даже многократно отыгранная политиками и идеологами карта "двадцати пяти миллионов русских" в бывших республиках СССР сегодня оказалась "битой".

Не менее существенным представляется фактор *географической мобильности*. В Соединенных Штатах, Конституция которых не предусматривает возможности выхода субъектов из состава Федерации, ключевое концептуальное и практическое значение придается возможности "внутреннего выхода" (*internal exit option*), или "голосования ногами". Обусловленная сочетанием топографических, исторических, социально-экономических и социокультурных факторов, легендарная американская мобильность признана одним из основных механизмов гашения региональных различий, формирования национальных стандартов обеспечения социальных услуг, общественных благ, прав человека, юридических и фискальных стимулов развития предпринимательской деятельности и т.д. Поставленные перед необходимостью соревнования друг с другом за наиболее динамичного и привлекательного резидента, отдельные регионы вынуждены постоянно расширять номенклатуру стимулов и услуг, поднимать общую планку предлагаемых благ. В этих условиях сознательное отклонение от общенационального фарватера, сохранение рудиментов расовой, этнической, социальной дискриминации в отдельных регионах неизбежно обрекает их на отток капиталов и налогоплательщиков, хроническую депрессию, бедность (пример такого добровольного "парии" - штат Миссисипи).

В России внутренняя мобильность традиционно ограничена как объективными, так и субъективными факторами. Природно-климатические условия, усиливающиеся различия в уровне и качестве жизни между регионами, неравномерность в развитии современной инфраструктуры, неразвитость рынка жилья и зачаточное состояние системы ипотечного кредитования, низкий уровень доходов большинства потенциальных мигрантов, сохранение жестких административных ограничений (института прописки) в наиболее динамичных и привлекательных с точки зрения миграции регионах сводят к минимуму объективные возможности внутренней миграции. Преобладающие традиции пассивности, примирения с действительностью, упования скорее на государство, чем на собственную инициативу в решении повседневных проблем, в свою очередь, ослабляют субъективную готовность к перемене мест.

Унаследованная сегодняшней Россией структура населения, характеризующаяся относительной сбалансированностью этнической диффузии и концентрации представляется продуктом прежней, мобилизационной административно-командной системы, идеологически и организационно способной реализовывать общегосударственную политику унификации региональных экономических, социальных, этнических различий. С уходом в прошлое ударных всесоюзныхстроек, системы обязательного распределения специалистов, квотирования национального состава центральных общественно-политических и административных институтов (КПСС, ВЛКСМ и др.) процесс демографической (в том числе этнической) диффузии утрачивает прежние мотивы и стимулы и, более того, становится обратимым.

В пользу данного тезиса косвенно свидетельствуют последние (из опубликованных) официальные данные Госкомстата РФ: в 1996 году *естественный прирост населения* наблюдался лишь в 16 субъектах Федерации, при этом все 16 являются национальными республиками либо автономными округами [6]. Есть основания предполагать, что наблюдаемый прирост происходит в решающей степени за счет коренного населения.

Принципиально важно отметить, что (усиливающиеся) ограничения географической мобильности являются центробежным фактором не только в национально-территориальном, но и в *социально-политическом* аспекте эволюции российского федерализма. Растущее расслоение регионов по уровню и качеству жизни<sup>5</sup> генерирует сегодня своеобразные сепаратистские настроения в этнически однородных ("русских") краях и областях. При этом нынешние, во многом искусственно разграниченные по карте в соответствии с количеством членов партии и иными канувшими в прошлое критериями, административно-территориальные образования сегодня начинают обретать утраченную социологическую легитимность и региональное самосознание, в немалой степени замешанное на негативных ("антимосковских") настроениях. В этом свете особенно актуально воспринимается взаимосвязь социально-политических и социально-экономических аспектов эволюции российского федерализма.

*Экономическую концентрацию и интеграцию* следует выделить в качестве ключевых факторов, определяющих динамику федеративных отношений. В США и в других регионах мира в XX веке усиление экономической интеграции повлекло за собой наращивание централизации политической системы. Национальная активность крупных корпораций, профсоюзов, финансовых институтов, транспортной инфраструктуры и средств массовой информации делала сепаратное регулирование на уровне отдельного штата (национального государства) все более неэффективным. Конечно, регулирование на уровне отдельных регионов остается значимым фактором, и факты свидетельствуют об усилении регулятивной активности регионов, в особенности в областях инвестиций, торговли, экономического развития. Но, по мере того как регулятивные функции национальных и региональных властей в США наращивались разными темпами в разные эпохи, долгосрочный баланс решительно сдвигался в сторону национальной экономической интеграции. Эта тенденция породила общественные ожидания и юридические прецеденты, легитимирующие более активную роль федерального центра в таких областях, как здравоохранение, занятость, профессиональная подготовка, экологическое регулирование, защита прав потребителя, аффирмативные действия и т.д.

Экономисты понимают, что российская экономика, основы которой были заложены в эпоху административно-командного централизма, может успешно развиваться и

<sup>5</sup> Среднероссийский уровень производства валового регионального продукта (ВРП) на душу населения в 1995 году составил 9,6 млн руб. Однако в том же году этот средний уровень был превзойден только в 27 регионах, а в 22 регионах душевое производство ВРП было в 2 раза ниже среднероссийского. Максимальный разрыв между регионами оказался 46-кратным, в то время как в странах Европейского Союза разрыв в значениях аналогичных показателей ВРП регионов не превышал 5-6 раз, а в США - всего 2 раза.

процветать лишь как единый, федеративно устроенный, многоярусный и представленный различными секторами комплекс при сохранении связывающих ее воедино скрепов, прежде всего единых энергетических и транспортных систем. Продолжающийся, авомногомиуглубляющийся экономический и социально-политический кризис расшатывает устои целостности России, усугубляет противоречий логике и историческим традициям раздел страны на регионы-доноры и регионы-реципиенты, живущие на конституционно не определенные источники доходов, подрывает основы целостности федеративного устройства страны [7].

Согласно статистическим данным, сегодня в пяти (из 12) экономических районов России: Центральном, Уральском, Западно-Сибирском, Поволжском и Восточно-Сибирском (в соответствии со значимостью вклада в общероссийские итоги) создается около 70% ВВП, сосредоточено 65% всех предприятий и организаций, 2/3 основного капитала страны. Здесь расположены 47 субъектов РФ [6]. Данные экономической статистики любопытно сопоставить с данными политической социологии. Осуществленное коллективом научно-исследовательского предприятия "Конкорд" (руководитель - И. Яковлев) комплексное исследование на тему "Центр и регионы российской Федерации: расстановка общественно-политических сил и тенденции государственного устройства" показало, что оценка отношения к оптимальной модели устройства России и к объему делегируемых федеральному центру прав по Центральному, Уральскому, Западно-Сибирскому, Поволжскому (частично), Дальневосточному и Северо-Кавказскому районам располагается в диапазоне вариантов от "федерации в современной форме" и "федерации с расширенными правами регионов" до "конфедерации". Альтернативы, связанные с усилением роли центра и ограничением прав регионов, не находят поддержки в этой группе регионов [8].

Экономический регионализм в России, отчасти имеющий объективно-историческую природу, сегодня, согласно компетентному мнению специалистов, усугубляется продолжающейся деформацией структуры экономики с нарастающей минерально-сырьевой направленностью, провоцируется непродуманной политикой в области естественных монополий, остающихся обручами целостности народного хозяйства. Судьба большинства крупных городов и предприятий зависит от их включенности в единую общероссийскую энергетическую систему (РАО "Газпром", РАО "ЕЭС России"). Сегодня отношения с этими ключевыми естественными монополиями пытаются перевести на уровень регионов, столкнуть их с руководством отдельных областей и республик: губернаторы собираются выставлять милицейские кордоны, с тем чтобы не допустить отключения жизненно важных объектов от обеспечения энергоресурсами [7].

Регионализация экономики России, углубление ее минерально-сырьевой ориентации, отсутствие продуманной политики в области стратегических "государствообразующих" отраслей (энергетики, транспорта, ВПК) вступает во взаимоусиливающий резонанс с *изменением роли и статуса Российской Федерации на международной арене*.

Экономические и политические масштабы США, их статус в послевоенной международной системе отношений не только привлекали интерес общественности, политиков, публицистов к глобальным вопросам современности, но и фокусировали внимание на роли национального правительства, Вашингтона. Роль сверхдержавы и глобальное соперничество с Советским Союзом требовали, чтобы значительная часть американской экономики была ориентирована на интересы обороноспособности. Императив национальной безопасности в немалой степени способствовал экспансии американских федеральных властей даже в мирное время.

Утрата Россией статуса военно-политической и экономической сверхдержавы, ослабление роли и переход на позиции второстепенного участника мировой политики неизбежно оказывают воздействие на развитие федеративных отношений. Фактор национально-государственной идентификации все менее способен играть роль социального интегратора.

С распадом СССР, как справедливо отмечает Вартазарова, была нарушена прежняя самоидентификация граждан, началось дробление гражданского самосознания,

попытки на новой основе связать принадлежность к конкретному географическому району проживания (Российской Федерации, соответствующей республике в составе РФ) с этнической составляющей самосознания. Таким образом, "в России фактически проявляются черты, характерные для процесса государственного образования ранних периодов становления национальной государственности" [3].

В этом противоречивом процессе "тенденция вымывания российского суверенитета и отдельных суверенных прав Российской Федерации конституционным (уставным) законодательством субъектов РФ" [9] проявляется в том, что уже не только ряд национальных республик (Дагестан, Татарстан, Башкортостан, Тыва, Ингушетия, Коми), но и отдельные области и края РФ (Свердловская, Новгородская области, Краснодарский край) в одностороннем порядке закрепляют за собой регулирование вопросов внешней политики и международных отношений, заключение международных договоров, самостоятельное участие в международных отношениях.

Объективная природа факторов, предопределяющих изменение роли и статуса Российской Федерации в мировой политике в сочетании с характером внутривнутриполитической, экономической и социальной обстановки в стране не позволяет в ближайшем будущем рассчитывать на коренное изменение тенденции ослабления роли федерального центра и усиления центробежных начал.

В сравнительной перспективе, однако, вышеприведенные аргументы и выводы отнюдь не следует интерпретировать в духе несовместимости природы российской государственности и принципов федеративного устройства как такового<sup>6</sup>. Немало интересного в отношении совместимости процессов устойчивого экономического развития, укрепления политической демократии, сохранения территориальной целостности и тенденции децентрализации федеративных отношений можно, умерив политические амбиции, почерпнуть из опыта Канады, Индии, Испании, других стран, к которым мы по основным экономическим и политическим показателям сегодня гораздо ближе, чем к США.

*Канадская модель федерации*, учрежденная Актом о Британской Северной Америке 1867 года, была отмечена двумя отличительными особенностями: сильной концентрацией власти в руках Центра и новаторским сочетанием федерализма с парламентской формой правления.

"Отцы" Канадской Конфедерации спроектировали сильно централизованную федеративную модель. В отличие от первоначального проекта Американской федеративной системы все важнейшие функции власти и неограниченные финансовые полномочия были отнесены к ведению федерального правительства. Второстепенный статус провинций выражался в бюджетной зависимости от центрального правительства, в отнесении "остаточных" полномочий к ведению федеральных властей, в наличии института лейтенант-губернаторов в качестве надзирающих представителей Центра в регионах, положении о приостановлении и аннулировании Центром законов провинций, а также праве федерального правительства в определенных обстоятельствах издавать нормативные акты в сферах, отнесенных к ведению провинций. Эти отличия, позволившие позже некоторым исследователям отнести канадскую модель к категории "квазифедерации", ясно определяли отношения скорее старшинства, нежели равноправия, между центральными и провинциальными уровнями власти.

Положив в основу канадской модели британские парламентские институты, принцип ответственности исполнительной власти перед законодательной, отцы-основатели Канады создали уникальную для федераций того времени форму правления. Существовавшие в Соединенных Штатах и в Швейцарии федеративные модели инкорпорировали в качестве сущностного свойства своих политических институтов принцип разделения властей на федеральном и региональном уровнях. Канадская модель в своем явном и радикальном отходе от существующих образцов заменила сложную

<sup>6</sup> "Адекватной формой устройства (России) может быть лишь унитарное государство с широкой культурно-национальной автономией ее многонационального народа" [10].



систему сдержек и противовесов Конституции США мажоритарным механизмом парламентских институтов, порожденных унитарной британской традицией.

Федеративные системы Канады и США различаются не только своими истоками, но также и моделями развития. Канада в течение 130 лет эволюционировала из квазиунитарной структуры в подлинно федеративную систему, в которой провинции играют все более активную и агрессивную роль и где процессы национального и регионального строительства приобретают противоречивый и конкурентный характер. "История канадского федерализма начиная с 1950-х годов - это история постепенного ослабления власти Центра" [11].

Взаимодействие факторов, усиливающих Центр, и факторов, усиливающих регионы - одна из основных тем канадской политической истории. Среди основных сил и тенденций, способствующих национальному строительству, называют: стремление к экономическому развитию в трансконтинентальном масштабе; чувства национальной идентичности, связанные с поиском "канадского образа жизни", отличного от "американского"; эгалитарные установки, преодолевающие региональные границы и различия в русле политики социального обеспечения; активность федерально ориентированных элит и групп интересов в сферах банковской и финансовой деятельности, коммерции и транспорта; ведущие позиции национальных политических партий; и наконец, деятельность самого федерального центра в рамках широких конституционных полномочий.

Влиятельные факторы способствуют региональному строительству: топографические ограничения мобильности в пределах Канады; различия региональных экономических интересов; франкоязычная концентрация, а также модели иммигрантского поселения в различных регионах.

Экономика Канады остается преимущественно региональной, на протяжении всей своей истории будучи узкоспециализированной, с преобладанием сельского хозяйства и добычи, переработки природных ресурсов, размещение которых варьируется от региона к региону. Региональные экономические различия воспринимаются острее сквозь призму экономического неравенства: исторически промышленность и благосостояние концентрировались в двух крупных центральных провинциях Онтарио и Квебек.

Многие полномочия, казавшиеся сравнительно незначительными (либо относившиеся к области деятельности частных и религиозных организаций) в то время, когда они были отнесены конституцией к исключительному ведению провинций, по мере развития индустриального, урбанизированного и секулярного общества и усиления государственного интервенционизма перешли в категорию наиболее значимых. Отнесенные конституцией к исключительному ведению регионов области регулирования прав собственности и гражданского права, здравоохранения, социального обеспечения и образования сделали региональные власти исключительно значимыми в повседневной жизни граждан. Контроль над землей и природными ресурсами позволил региональным властям стать важнейшим агентом экономического развития и привлечь поддержку регионально ориентированных экономических элит сырьевых отраслей. Эти импульсы побудили региональных лидеров и граждан приложить немалые усилия к развитию местных энергетических, газовых и нефтяных ресурсов, местных сообществ, обретших со временем социологическую легитимность и уникальную региональную историю.

Федеративная система, необходимость которой была продиктована региональными различиями, в определенном смысле усилила эти различия, институционализовав их. С 60-х годов процесс модернизации не только не ослабил, но скорее усилил стремление регионов Канады к самостоятельному повышению благосостояния и реализации своей культурной и экономической идентичности.

Имея в виду возможность усвоения опыта и уроков канадского федерализма в России, следует обратить внимание на институциональные различия американской и канадской моделей.

В США принцип жесткого разделения властей способствовал эффективному представительству и выражению региональных и локальных интересов в федеральном

законодательном институте благодаря слабости партийной дисциплины в обеих палатах Конгресса и силе верхней палаты Конгресса, формируемой по принципу равного представительства штатов. При этом диффузия власти в рамках федерального и регионального уровней способствовала возникновению множества точек соприкосновения между федеральным центром и регионами.

Напротив, в Канаде строгая партийная дисциплина, свойственная парламентской традиции, наряду с доминированием нижней палаты парламента в силу принципа ответственности правительства перед нею, а также ограниченной легитимности представительства региональных интересов в формируемой федеральными властями верхней палате уменьшает возможности выражения и учета региональных интересов в федеральных органах власти.

Формируемая законодателями исполнительная власть, опираясь на жесткую партийную дисциплину и право распускать парламент и назначать досрочные выборы, добилась концентрации власти в своих руках, в особенности в руках премьер-министров как федерального, так и регионального уровней. Отношения между Центром и регионами приобрели квазидипломатический характер, подобно отношениям между суверенными государствами. Конференции премьер-министров федерального и региональных правительств стали основным инструментом разрешения проблем во взаимоотношениях Центра с регионами; как в общественном мнении, так и в понимании политических элит эти отношения стали восприниматься как соперничество в духе "игры с нулевой суммой", как необходимость для каждого уровня власти отстаивать свои исключительные прерогативы и не допускать вмешательства противной стороны.

Анализ тенденций развития российского федерализма в сравнительной перспективе с учетом противоречивого опыта эволюции федеративных отношений в США и Канаде позволяет по-новому взглянуть на последние новации и предложения в области реформирования институционального и территориально-государственного устройства России.

С момента принятия действующей Конституции в целом наблюдается тенденция к воспроизведению регионами федеральной модели доминирования высшего должностного лица (президента, губернатора) над всеми ветвями власти, прежде всего законодательной (представительной) и судебной. Однако события осени 1998 - весны 1999 года вносят существенные коррективы в этот процесс. Ослабление роли Президента России, укрепление позиций премьер-министра и формирование широкого консенсуса между правительством и большинством Государственной Думы все чаще дают повод говорить о тенденции формирования более уравновешенной, а в перспективе (после 2000 года) и полноценной *парламентской системы* на федеральном уровне власти. В последующем можно ожидать и постепенного воспроизведения парламентского правления в большинстве субъектов Российской Федерации.

Пример Канады показывает, что утверждение парламентских начал в функционировании государственной власти обоих уровней в сочетании с федеративным территориально-государственным устройством в условиях сохранения центробежных тенденций способно усугубить и институционализировать эти тенденции, придать им, возможно, необратимый характер.

Канадский опыт ставит под сомнение и эффективность сочетания парламентского правления с *практикой назначения региональных губернаторов* федеральным центром. В условиях президентского авторитаризма образца 1993 года такой механизм мог бы дать свои плоды, однако в нынешних условиях, когда каждое политическое решение требует трудоемкого согласования противоречивых интересов различных элит, и ресурсы волюнтаризма, экономические и политические, практически исчерпаны, возврат к практике федеральных назначенцев может лишь воспроизвести в российских условиях канадский аналог института лейтенант-губернаторов, наделенных номинальными функциями, на фоне реальной власти глав региональных правительств, формируемых на основе большинства законодательных собраний субъектов федерации.

В контексте вышесказанного вызывает тревогу отсутствие конструктивных, взвешенных идей в области федеративной политики в позициях руководства основных

федеральных политических партий России. Сильные общенациональные партии являются существенным интегративным фактором в федеративных системах.

Неоднозначную оценку заслуживает и приобретающая популярность в московских политических кругах идея реформирования административно-территориального устройства России путем *"укрупнения" субъектов Федерации*. Даже если оставить в стороне далеко не очевидный вопрос о политической и технологической реализуемости этой идеи, ее последствия могут оказаться далеки от задуманного. В краткосрочной перспективе, возможно, процесс региональной дезинтеграции замедлится, поскольку окажутся нарушенными сложившиеся связи *"региональной корпоративности"* политических и экономических элит, зарождающиеся формы региональной идентификации, процесс столкновения и согласования внутрирегиональных интересов актуализирует потребность в федеральном центре как медиатора и верховного арбитра. Однако в долгосрочной перспективе неизбежно уже в укрупненных масштабах выкристаллизуются новые связи, новые формы региональной корпоративности и идентификации, в основании которых будут сконцентрированы более мощные экономические и политические ресурсы. Если верно предположение, что центробежные факторы в России имеют объективную и долговременную природу (т.е. при сохранении существующих тенденций в эволюции российского федерализма), на следующем этапе слабеющий федеральный центр будет иметь дело уже с более сильными регионами, голос каждого из которых станет более весомым в хоре, состоящем не из 89, а из 30-40 *"укрупненных"* участников.

Наконец, формально безупречная идея укрепления федерации путем восстановления действий конституционных норм и общегосударственного законодательства на всей территории РФ в реальных условиях России, к сожалению, напоминает не столько очевидную аксиому государственного строительства (которой она и является в развитых демократических странах со сложным государственно-территориальным устройством), сколько двусмысленный идеологический лозунг. В условиях отсутствия в России цивилизованной системы правоприменения и правопринуждения, правовой культуры, отсутствия реального разделения властей в части независимой судебной ветви, когда правовые нормы становятся одним из (и далеко не первостепенным) средством удовлетворения личных и узкогрупповых политических интересов и амбиций, - призывы к *"восстановлению конституционного порядка"* парадоксальным образом воспринимаются едва ли не как провокационный и экстремистский. Восстановление и развитие основ правового государства в России, конечно, - стратегическая задача первостепенной важности, однако решать ее *"прорывом"* в сфере федеративных отношений представляется неоправданным и потенциально деструктивным.

В сегодняшнем споре унитаристов и федералистов обеим сторонам следовало бы отказаться от простых решений, от нормативного подхода к противоречивым процессам, не укладывающимся в рамки типовых моделей; согласиться с тем, что легальность поведения *"уровней"* и *"ветвей"* власти неотделима от их легитимности, и лучшим гарантом единства и эффективности системы государственной власти в стране является не авторитарность ее, но авторитет.

Критический дефицит последнего дает основания предполагать, что в краткосрочной перспективе (до 2001 г.) любые, даже умеренные усилия по реформированию модели федеративных отношений не получат необходимой поддержки правящей политической элиты<sup>7</sup>. Лозунг укрепления единства и сохранения территориальной целостности России, конечно, будет одним из основных кандидатов в президенты РФ в 2000 году, однако практические шаги в этом направлении будут пока ими рассматриваться как преждевременные.

Однако и в среднесрочной перспективе (2001-2020 гг.) не стоит уповать на преодоление центробежных и усиление центростремительных тенденций: нынешнее

<sup>7</sup> Речь идет о реформировании модели федеративных отношений в целом; при этом нельзя исключать радикальных решений на отдельных, наиболее горячих участках, например и отношении Чечни.

неблагоприятное соотношение между первыми и вторыми, как следует из приведенных выше данных и аргументов, имеет объективный и долговременный, возможно, необратимый характер. Московской политической элите еще предстоит приспособиться к новым реалиям, преодолеть старые комплексы, смирить амбиции, признать, что политика "сильного центра" на данном этапе неизбежно сопряжена с чрезмерными издержками, которые nepозволительны.

Признание и приспособление к новой реальности, разумеется, не предполагает примирения с ней. Однако любые меры, направленные на реформирование федеративных отношений, неизбежно должны иметь инкрементальный, умеренный ("плюс-минус 5%") и постепенный характер. Наиболее перспективный участок реформы - бюджетный федерализм. Амбициозная парадигма централизованного перераспределения ресурсов и выравнивания региональных диспропорций, унаследованная от прошлого в новых условиях оборачивается усилением центробежных тенденций: груз всеобщих претензий к Центру загоняет Федерацию в ловушку несостоятельности. Нецелевые федеральные дотации регионам показали свою полную неэффективность. Как это ни парадоксально, но реальный путь к укреплению единства и сохранению целостности России может предполагать на определенном этапе "ослабление" Центра за счет отказа от невыполнимых обязательств, чрезмерных амбиций и концентрации усилий на приоритетных направлениях. Центру необходимо сконцентрировать скудные ресурсы на реальном выполнении функций, отнесенных Конституцией к исключительному ведению РФ; на культивировании "государствообразующей" промышленной, социальной, информационной инфраструктуры, интегрирующей регионы в единое социально-политическое и экономическое пространство. Важнейшим центроостремительным фактором должна стать политика реального обеспечения основных "общественных благ", предложение которых на уровне отдельных регионов неэффективно либо невозможно в принципе: государственная безопасность, контроль над естественными монополиями, независимая (как от федеральных, так и от региональных чиновников) судебная власть и правоохранительная система, цивилизованный рынок, передовые научные исследования и разработки, экология.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Савельев А.* Что немцу здорово, то русскому не с руки // Российская Федерация сегодня. Общественно-политический журнал. 1998. № 4. С. 60.
2. *Богатуров А.* Кризис "третьей республики" // Российская Федерация сегодня. Общественно-политический журнал. 1998. № 21. С. 36.
3. *Вартазарова Л.* О некоторых социокультурных аспектах построения федеративного государства // Федерализм. Теория. Практика. История. 1998. № 3. С. 71-82.
4. Российская Федерация и ее субъекты: проблемы гармонизации отношений. М., 1998.
5. *Walker D.B.* The Rebirth of Federalism. Slouching Toward Washington. Chatham House publishers. 1995.
6. Регионы России. Официальное издание Госкомстата России. М., 1997.
7. *Абалкин Л.* Спасти Россию // Федерализм. Теория. Практика. История. 1998. № 3 С. 5-22.
8. *Яковлев И., Попов С.* Проблемы моделирования взаимоотношений центра и регионов // Федерализм. Теория. Практика. История. 1998. № 3. С. 39-50.
9. *Умнова И.А.* Развитие федеративных отношений в России: проблемы и перспективы // Российская Федерация и ее субъекты: проблемы гармонизации отношений. М., 1998. С. 12.
10. *Азаркин Н.* Какое государственное устройство к лицу России // Российская Федерация сегодня. Общественно-политический журнал. 1998. № 21. С. 15.
11. *Esman M.* Federalizm and Modernization: Canada and the U.S. // Pulus. 1984. № 14. P. 21-38.