

Российский федерализм: конституционная или договорная федерация?

Обсуждение одного из аспектов тематики современного российского федерализма — вопроса о том, принадлежит ли Россия к категории конституционных или договорных федераций — мне хотелось бы предварить мнением известного отечественного специалиста по сравнительному конституционному праву В.Е.Чиркина, согласно которому разделение федеративных государств на конституционные и договорные имеет значение преимущественно в историческом плане, в современных же федерациях конституционного и договорного типов, в равной мере построенных на автономии регионов¹, объем полномочий органов власти субнационального уровня, модель отношений федерального центра « регионами не различаются сколько-нибудь существенно.

Хотя такой вывод, несомненно, справедлив, он несколько не охлаждает полемического запала российских политиков. Они и сегодня, по прошествии нескольких лет после принятия Конституции 1993 г., продолжают спорить о характере федерации так, как будто подписи под текстом Федеративного договора поставлены вчера, а конституционная комиссия лишь приступает к работе. Подобная непримиримость невольно заставляет предполагать, что участниками дискуссии движет не только академический интерес. И действительно, не требуется изощренной аналитики, чтобы "расшифровать" вполне определенный смысл, вкладываемый конкретными политиками в понятия договорной и конституционной федерации.

Когда Президент Республики Татарстан М.Ш.Шаймиев в очередной раз возвращается к идее договорного характера федерации, его слушатели не могут не вспомнить, какие весьма ощутимые дивиденды принес в свое время республике упорный торг с федеральным центром. Заслуживает внимания хотя бы такая статья из соглашения, заключенного правительствами Российской Федерации и Республики Татарстан: "В целях финансового обеспечения реализации на территории Республики Татарстан экологических программ, связанных с необходимостью восстановления природных ресурсов и защитой окружающей среды, оставлять в бюджете Рес-

¹ Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1997. С. 165.

публики Татарстан акцизы на спирт, водку и ликероводочные изделия, акцизы на нефть и газ, плату за землю, доходы от приватизации, специальный налог для финансовой поддержки важнейших отраслей народного хозяйства"¹. Для Татарстана договорная федерация — это продолжение "природоохранной" политики, перезаключение бюджетного соглашения на следующие пять лет с сохранением прежних привилегированных условий, фактическое признание особого статуса республики и не в последнюю очередь, — гарантии несменяемости ее руководства, предоставление властям полной свободы действий в отношении оппозиции, о чем, в частности, свидетельствует фиксация положения, согласно которому "органы государственной власти Республики Татарстан осуществляют полномочия государственной власти, в том числе обеспечивают защиту прав и свобод человека и гражданина..."²

Интенции сторонников тезиса о конституционной федерации в России заявлены не менее четко. Так, для председателя подкомитета по развитию федеративных отношений Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике В.Н.Лысенко, убежденного сторонника конституционной и — в будущем — симметричной федерации, за термином "конституционная" стоят аргументы о необходимости отхода от "договорного права" в пользу рамочных законов, регулирующих отношения федерального центра с субъектами федерации, обеспечения равного уровня социальных гарантий на всей территории страны, налаживания механизмов финансового выравнивания территорий, целесообразность — в перспективе — реформирования структуры союза, продвижения к интеграции без малого сотни нынешних "осколков" на карте территориально-политического устройства России и создания крупных регионов, способных взять на себя основную нагрузку в социальной сфере, полноценно участвовать в разделении труда между федеральным и субнациональными уровнями управления.

С точки зрения С.М.Шахрая, председателя комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договорный процесс,

¹ Соглашение между правительствами Российской Федерации и Республики Татарстан о бюджетных взаимоотношениях между Российской Федерацией и Республикой Татарстан // Федерализм власти и власть федерализма / Отв. ред. М.Н.Губогло. М., 1997. С. 434.

² Договор Российской Федерации и Республики Татарстан "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан // Федерализм власти и власть федерализма. С.248

столь часто оцениваемый как неоправданное отступление от линии на стирание различий в статусе участников союза, казалось бы, возобладавшей со вступлением в силу Конституции РФ, в реальном политическом контексте имел иной смысл и способствовал не размыванию, а, напротив, сохранению конституционного характера федерации, снижению уровня конфликтности во взаимодействии федеральных властей с регионами, "технологизации" внутрифедеративных отношений.

Примеры явной нерасположенности российских политиков к тому, чтобы предоставить проблематику конституционных и договорных федераций в исключительное распоряжение научного сообщества можно множить, приводя далеко не беспристрастные мнения, высказываемые представителями как законодательной, так и исполнительной власти. Впрочем, стоит заметить, что не только в России у политиков временами проявляется неожиданная склонность к обсуждению тем, представляющих на первый взгляд сугубо академический интерес. Скажем, в Австралии вопрос о природе Акта о Конституции Австралийского Союза, вступившего в силу в первый день XX в., начал в послевоенные годы занимать умы лидеров партий и парламентариев, послужив предметом продолжительных дебатов. Но заинтересованный наблюдатель легко убедился бы, что оппонентов разделяли не разногласия по поводу тонкостей толкования преамбулы конституции, а вполне прагматичные интересы сторонников сохранения прежней, пробританской ориентации внешней политики Австралии и сторонников более тесного внешнеполитического и внешнеэкономического сотрудничества Австралийского Союза с США и с континентальными странами Западной Европы. Аналогичным образом в Канаде в 70-е годы политики в Оттаве и в столицах провинций стали проявлять Неподдельный интерес к событиям вековой давности и заинтересованно обсуждать, был ли Акт о Конституции 1867 г. не более чем постановлением британского парламента или его следует рассматривать как своего рода федеративный договор, нормативно закрепивший соглашение политических элит Верхней и Нижней Канады. Подоплекой же дискуссии служило столкновение взглядов тех, кто стремился закрепить в готовившемся в то время конституционном соглашении более мягкий вариант процедуры внесения поправок в конституцию, и максималистов, требовавших, чтобы каждая поправка принималась при единогласном одобрении провинций.

Словом, российские политики нисколько не отступают от традиции, характерной и для других федеративных государств, обращаться в разгар политических дебатов к понятию конституционной федерации, когда речь идет об интересах федерального центра,

верховенстве союзного законодательства, увеличении объема средств, перераспределяемых через федеральный бюджет, о необходимости сохранения определенных устоев, неподвластных воле субъектов федерации, и, напротив, оперировать термином "договорная" в защиту все большей самостоятельности регионов, децентрализации финансово-бюджетной системы, "конфедерализации" страны. Но так ли бесспорны ассоциативные ряды, связываемые с понятиями конституционной и договорной федераций? И не уводит ли наше внимание дискуссия о характере учредительного документа — конституция или договор — о правомерности развития договорной практики в федеративных отношениях в сторону от иных важнейших аспектов российского федерализма?

Возвращаясь к уже упомянутым эпизодам из общественно-политической жизни австралийской и канадской федераций, следует сказать, что рассматриваемые дискуссии вряд ли вызвали бы к жизни столь обширные экскурсы в теорию конституционного права, хронологию разработки и принятия конституций, если бы сама история создания федеративных государств не давала основания к неоднозначным толкованиям. В данном отношении примеры Австралии и Канады особенно убедительны. Ибо решающий для строгих поборников тезиса о конституционном характере федерации факт принятия британским парламентом актов "О Британской Северной Америке" 1867 г. и "О Конституции Австралийского Союза" не отменяет исторических свидетельств, подтверждающих самую активную вовлеченность ведущих политиков колоний в разработку проектов учредительных законов. И проведение подготовительных конференций, и переговоры, и трудный поиск компромиссов, и принятие итоговых документов — все это обязательные слагаемые, которые в той или иной мере присутствуют в истории каждого федеративного государства.

Исследователям, занимающимся теорией федерализма, хорошо известно, как в работах разных историков и политологов варьируется круг договорных федераций в зависимости от принимаемых авторами критериев их выделения и к каким терминологическим новациям прибегают, чтобы не сводить число договорных союзов всего к двум образцам, почитаемым классическими, — США и Швейцарии. В группу договорных федераций, безусловно, не попадают СССР и федеративные государства Латинской Америки: Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Мексика. С некоторыми оговорками из круга договорных образований чаще всего исключают и Австрию, Индию, ФРГ, бывшую Югославию, Чехословакию. Тем не менее сделать следующий шаг и отказаться от признания федеративными государствами договорного типа Австралии и Канады многие политологи не решаются. Причина этого, надо

думать, не только в ясно ощущаемой общности генезиса американского, австралийского и канадского федерализма, но и в нежелании ставить под сомнение всякую эвристическую ценность понятия конституционной федерации, объединяя в одно целое латиноамериканские федеративные системы с их особым алгоритмом политического развития, стабильные демократии и такие страны, как, например, Нигерия, подверженные риску разрушения неустойчивых политических конструкций, созданных метрополией.

Есть и иное объяснение, не всегда ясно формулируемое. Исследователи и политики, жестко соединяющие концепции федерализма и демократии, не имеют оснований ставить под сомнение федеративные и демократические качества политических систем двух бывших поселенческих колоний Великобритании, совершивших переход к федерализму под сенью покровительства и участия метрополии. Однако в теории, инкорпорировавшей конвенционалистскую логику либерализма истинными федерациями, могут быть признаны лишь союзные государства, ведущие свою историю от заключения федеративного договора, будь он облачен в формулировки статей американской Конституции 1787 г. или в слова клятвы о "вечном союзе", произнесенной жителями швейцарских кантонов. Принятая в большинстве современных теоретических работ по федералистике нормативная связка: договор — демократия — федерализм невольно придает понятию конституционной федерации легкий, порой слабо различимый оттенок "неистинности", неполноты воплощения федеративной идеи, меньшей демократичности в сравнении с договорными образованиями.

Между тем если присмотреться несколько внимательнее к генезису "классических" федераций США и Швейцарии, то придется признать, что и они вряд ли могут быть приняты ревнителями договорной природы федерализма за желаемый идеал. В Новом Свете политические элиты колоний в течение без малого двух! веков рассматривали как тезис о том, что законодательные собрания, избираемые поселенцами, и органы местного самоуправления входят в многоуровневую систему политического управления с единым центром в качестве ее составных частей. Что отличало такую систему от проекта, предложенного к обсуждению конституционного собрания в Филадельфии, — так это выборность главы государства, изменение принципа формирования верхней палаты парламента и наделение Сената значительно большим объемом полномочий, чем оставался к тому времени у палаты лордов в Великобритании. Смысл федеративного договора, заключенного представителями 13 штатов, в сущности, состоял в восстановлении системы власти, складывавшейся органически и доказавшей на протяжении многих десятилетий свою жизнеспособность, эффективность и гибкость.

Что же касается конфедеративных структур Швейцарии, то они столетиями не обнаруживали признаков движения к "более совершенному союзу". Качественно иную динамику развитию территориально-политической организации старейшего союзного образования придала не эволюционная смена конфедеративных форм федеративными, а внешняя сила, провозгласившая на месте Швейцарской конфедерации Гельветическую республику¹. Современная федеративная организация Швейцарии — это синтез традиций автономии кантональных сообществ и привнесенного извне унитаристского начала, недостаточно мощного, чтобы преодолеть многовековую инерцию конфедерализма, но все же сумевшего радикально трансформировать ассоциацию кантонов в федерацию.

Реальная история федерализма, таким образом, обесценивает противопоставление договорных федераций как союзов, созданных на основе согласия государств-учредителей, и конституционных образований, формируемых "сверху", волей метрополии или гражданского сообщества, народа, выраженной в конституции. Уверенность политиков в том, что признание федерации договорной придает легитимность притязаниям участников союза на равные с федеральным центром полномочия в области законодательства или право аннулировать нормативные акты федеральной власти, диктует необходимость заручаться согласием всех субъектов федерации для пересмотра условий федеративного договора — внесения поправок в конституцию, необоснованна в теоретическом плане и не находит подтверждения в практике федеративных государств. Каждая федерация вырастает из сочетания договорных и конституционных элементов. То, какой из этих принципов преобладает, как устанавливается их соподчиненность, и определяет контуры политического строя союзного государства на последовательно сменяющихся друг друга стадиях развития федеративных отношений.

Разделение федераций на "истинные" или "ущербные", подлинно демократические или "квазифедерации", с действительной автономией участников объединения или с ограниченными, не гарантированными надежно правами регионов, происходит не по критерию договорные — конституционные союзы, а в зависимости от меры обладания свойствами правового государства. Для теоретика, мыслящего в конвенционалистском ключе, всегда будет представлять трудность классификация государств, в которых высокий уровень самостоятельности систем управления субнационального уровня сочетается с авторитарным режимом. Так было, например, в прошлом веке в странах Латинской Америки, принявших федеративные конституции, но следовавших разделению властей по

¹ Гельветическая республика — на территории Швейцарии в 1798—1803 гг. Провозглашена с вступлением в страну французских войск. — *Прим. ред.*

горизонтали, не из-за особой приверженности политиков нормам основного закона, а из-за примерного равновесия сил федерального правительства и ведущих политических группировок на местах, вынужденных заключать своего рода временные перемирия. С точки зрения договорной теории федерализма такая система не может рассматриваться как федеративная, в лучшем случае, ее можно причислить к категории "квазифедераций". Классическими критериями федерации, выделенными еще А. де Токвилем, служат: а) существование двух уровней политического управления; б) распространение решений, принимаемых федеральным центром, непосредственно на граждан. Если принять, что оба названных признака так или иначе реализуются и при демократическом, и при авторитарном строе, то Аргентину или Мексику прошлого века следует отнести к федерациям, функционирующим в соответствии с особенностями авторитарной среды.

Отход от догм конвенционализма и жесткой дихотомии договорных и конституционных союзов позволяет увидеть, что центр проблематики российского федерализма лежит не в плоскости доказательств договорного или конституционного характера федерации. В действительности он состоит в прояснении того, в какой мере шаги федерального центра и регионов, методы договорного урегулирования внутрифедеративных отношений, сосуществуя и конкретизируя конституционные положения, служат главной цели — продвижению к правовому государству. Сама по себе практика подписания соглашений федерального правительства с субъектами союза не имеет однозначно положительной или негативной направленности — она должна оцениваться в зависимости от того, ослабевает или укрепляется в результате заключения договоров правовой характер федерации. Вопреки мнению многих политиков, опасность состоит не в том, что центр, разрабатывая договор с республикой или областью, тем самым признает равенство федерации с одной из ее составных частей и отходит от конституционного принципа построения союза к договорному. Угрозу могут представлять только те соглашения и действия властей в центре и регионах, которые способствуют отходу от норм правового государства, например дифференцируют уровень гражданских (политических и социально-экономических) прав и свобод граждан в различных регионах страны. Только в этом контексте дискуссия о характере федеративного государства в России имеет какой-либо смысл, даже если ее участники продолжают оперировать неадекватным теоретическим инструментарием, прибегая к понятиям договорной и конституционной федерации.

И еще одно замечание. Практика федерализма показывает, что правовое государство невозможно без сильной вертикали исполни-

тельной власти, независимо от степени самостоятельности участников союза. Если гражданские права и свободы в стране не соблюдаются повсеместно, то отдельная территория не способна стать оазисом демократии, но только федеральному центру по силам восстановить права, нарушаемые в регионе. И чем чаще происходят такие нарушения, тем прочнее должна быть решимость центра действовать в интересах закона, обширнее и эффективнее — средства федеральной интервенции.

Вопрос. На мой взгляд, рассуждения о необходимости укреплять вертикаль исполнительной власти в Российской Федерации ничего, кроме недоумения, не вызывают. О какой вертикали власти идет речь? О прямой административной подчиненности глав республик, губернаторов, мэров Москвы и С-Петербурга президенту? Такой подчиненности нет ни в одном из существующих федеративных государств: руководители исполнительной ветви власти субъектов федерации избираются населением, и это один из атрибутов децентрализованной территориально-политической организации, так же, как и сосредоточение на региональном уровне основных властных функций с передачей федеральному центру очень ограниченного круга полномочий. Если уж говорить о неизбежности в России "централизованной федерации", то давайте скажем без эвфемизмов, что речь идет о возврате к унитарной системе. Наверное, и такая альтернатива имеет право на существование, ее можно и нужно обсуждать, но уже с привлечением иного категориального ряда.

Ответ. Понятие централизованной федерации общепринято в современной федералистике. Обсуждаются методы вычисления индекса централизации, но сам факт отнесения, например, Австрии или Индии к числу высокоцентрализованных федераций считается вполне доказанным. Конечно, и в Индии, где право назначать губернатора штата принадлежит президенту страны, заложенная в конституции жесткость центростремительного начала во многом смягчается реалиями парламентской системы, требующей, чтобы правительство штата формировалось партией, получившей большинство на выборах в региональное законодательное собрание. В федерациях с президентскими режимами о непосредственном административном вмешательстве федерального правительства и главы государства в решения выборных губернаторов тем более упоминать не приходится. Я, безусловно, подразумевала другое: прежде всего ту реальную властную вертикаль, которая выстроена и результативно работает во всех федеративных государствах по линиям функциональной взаимозависимости федеральных департаментов, соответствующих отделов в региональных и местных структурах исполнительной власти. Эти сюжеты, как Вы, конечно, знаете,

очень пристально изучались американскими политологами в 70—80-е годы, когда было введено в исследовательский оборот понятие профессионально-бюрократического комплекса. К ним многократно обращались и в рамках так называемой концепции межправительственных отношений, обращенной к анализу методов и эмпирики управленческого процесса, протекающего в русле реализации программ кооперативного федерализма.