

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА
САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКОЕ ФИЛОСОФСКОЕ ОБЩЕСТВО
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ КОМИТЕТ
РОССИЙСКОЙ АССОЦИАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКИ
ПО СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТОЛОГИИ

**СОВРЕМЕННЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ:
РОССИЙСКИЕ ПРОБЛЕМЫ
В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ**

Труды
Всероссийской научно практической конференции
с международным участием

ИЗДАТЕЛЬСТВО С.-ПЕТЕРБУРГСКОГО УНИВЕРСИТЕТА
2008

Редакционная коллегия: проф. В. А. Ачкасов, проф. В. И. Коваленко, проф. Е. В. Морозова, проф. Л. И. Никовская, ст. пр. А. В. Павроз (отв. секр.), проф. Я. А. Пляйс, доц. Д. Н. Разеев, К. Н. Серов, проф. Н. Г. Скворцов, проф. Л. В. Сморгунов (отв. ред.), проф. Ю. Н. Солонин (отв. ред.).

*Печатается по постановлению
Редакционно-издательского совета
факультета философии и политологии
С.-Петербургского государственного университета*

Современный федерализм: российские проблемы в сравнительной перспективе. Труды Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Санкт-Петербург, 21–22 ноября 2008 г. / Под ред. Ю. Н. Солониной, Л. В. Сморгунова. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2008. 378 с.
ISBN 978-5-288-04714-5

Сборник трудов посвящен исследованию теоретических и практических проблем федерализма. Особое внимание в работах уделено анализу нынешнего состояния и перспектив развития федеративных отношений в России.

Сборник трудов предназначен для политологов, социологов, юристов и всех интересующихся вопросами современного федерализма.

ББК 66.1(0)

ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ КОМИТЕТ КОНФЕРЕНЦИИ:

1. *Серов Константин Николаевич* – депутат Законодательного Собрания Санкт-Петербурга (сопредседатель);
2. *Солонин Юрий Никифорович* – д. филос. н., проф., декан факультета философии и политологии СПбГУ, член Совета Федерации (сопредседатель);
3. *Сморгунов Леонид Владимирович* – д. филос. н, проф., зав. кафедрой политического управления факультета философии и политологии СПбГУ (зам. председателя);
4. *Ачкасов Валерий Алексеевич* – д. полит. н., проф., зав. кафедрой международных политических процессов факультета философии и политологии СПбГУ (председатель программного комитета);
5. *Грибанова Галина Исааковна* – д. социол. н., проф., зав. кафедрой политологии РГПУ им. А. И. Герцена.
6. *Дахин Андрей Васильевич* – д. филос. н., проф., проректор Волго-Вятской академии государственной службы;
7. *Коваленко Валерий Иванович* – д. филос. н., проф., зав. кафедрой российской и международной политики МГУ;
8. *Мельвиль Андрей Юрьевич* – д. филос. н., проф., проректор МГИМО-У;
9. *Морозова Елена Васильевна* – д. полит. н., проф., зав. кафедрой государственной политики Кубанского гос. университета;
10. *Никовская Лариса Игоревна* – д. социол. н., проф., вед. н. с. Института социологии РАН;
11. *Пляйс Яков Андреевич* – д. и. н., проф., зав. кафедрой социально-политических наук Финансовой академии при Правительстве РФ;
12. *Прохоренко Александр Владимирович* – председатель Комитета по внешним связям Санкт-Петербурга;
13. *Разеев Данил Николаевич* – д. филос. н., доцент, зам. декана по научной работе факультета философии и политологии СПбГУ;
14. *Скворцов Николай Генрихович* – д. социол. н., проф., декан факультета социологии, проректор по научной работе СПбГУ;
15. *Соловьев Александр Иванович* – д. полит. н., проф., зав. кафедрой политического анализа МГУ, вице-президент РАПН;

16. *Фадеева Любовь Александровна* – д. полит. н., проф., зав. кафедрой политологии Пермского гос. университета;
17. *Шабров Олег Федорович* – д. полит. н., проф., зав. кафедрой политологии и политического управления РАГС;
18. *Шерстобитов Александр Сергеевич* – асс. кафедры политического управления СПбГУ (рук. менеджерской группы).

ПРОГРАММНЫЙ КОМИТЕТ КОНФЕРЕНЦИИ:

1. *Ачкасов Валерий Алексеевич* – д. полит. н., проф., зав. кафедрой международных политических процессов факультета философии и политологии СПбГУ (председатель);
2. *Павроз Александр Васильевич* – к. полит. н., ст. пр. кафедры политического управления факультета философии и политологии СПбГУ (уч. секретарь);
3. *Артемов Георгий Петрович* – д. филос. н., проф., зав. кафедрой политических институтов и прикладных политических исследований факультета философии и политологии СПбГУ;
4. *Ачкасова Вера Алексеевна* – д. полит. наук, проф., зав. кафедрой соц.-пол. наук СПбГУТ им. проф. М. А. Бонч-Бруевича.
5. *Белокурова Елена Васильевна* – к. социол. н., доц., зам. директора Центра изучения Германии и Европы при СПбГУ;
6. *Гуторов Владимир Александрович* – д. филос. н., проф., зав. кафедрой теории и философии политики факультета философии и политологии СПбГУ
7. *Головин Юрий Алексеевич* – д. полит. н., проф., зав. кафедрой социально-политических теорий Ярославского гос. университета;
8. *Ильин Михаил Васильевич* – д. полит. н., проф., зав. кафедрой сравнительной политологии МГИМО-У;
9. *Исаев Борис Акимович* – д. социол. н., проф., зав. кафедрой политологии БГТУ;
10. *Попова Ольга Валентиновна* – д. полит. н., проф. кафедры политических институтов и прикладных политических исследований СПбГУ, гл. редактор журнала «Политэкс»;
11. *Тимофеева Лидия Николаевна* – д. полит. н., проф. кафедры политологии и политического управления РАГС.

Конференция организована при участии Центра изучения Германии и Европы при СПбГУ и Санкт-Петербургского отделения Академии политической науки.

**ПРИВЕТСТВИЕ
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ
САНКТ-ПЕТЕРБУРГА
В. А. ТЮЛЬПАНОВА
УЧАСТНИКАМ КОНФЕРЕНЦИИ**

Уважаемые участники конференции!
Дорогие гости!

Идея проведения научной конференции «Современный федерализм: российские проблемы в сравнительной перспективе» принадлежит депутатам Законодательного собрания Санкт-Петербурга и поддержана Правительством города. Это является знаменательным в том отношении, что наш город, будучи одним из субъектов Российской Федерации, по существу, не перестает быть центром постановки и решения многих общероссийских проблем в различных сферах жизни государства и общества – экономики, политики, культуры. Для этого он обладает достаточным интеллектуальным и материальным потенциалом, но к тому же он является центром притяжения для политиков, бизнесменов, ученых, деятелей культуры, граждан нашей необъятной страны, что позволяет значительно увеличить его инновационные возможности.

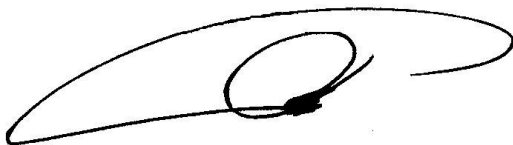
Сегодня для обсуждения мы ставим проблемы российского федерализма. В этом году 12 декабря исполняется пятнадцать лет нынешней Конституции Российской Федерации, закрепившей основы федеративного устройства государства. Но 2008 год является так же юбилейным и в связи с первой Конституцией РСФСР, которая была принята 10 июля 1918 г. Девяносто лет тому назад вопросы федерализма были злободневными и политически значимыми, разрешить которые в то сложное революционное время означало сохранить единство страны. Уже тогда дискутировались разнообразные подходы к построению российского федеративного государства – производственный, территориально-географический и национальный. Победила тенденция, связанная с национальной организацией федерации как союза территорий, отличающихся особым бытом и национальным составом. Нынешняя федерация отличается от прошлой, здесь учтен не только национальный, но и территориальный принципы организации. И все же проблемы остаются. Они имеют и теоретический, и практический характер. Это и особенно идеи российского федерализма, его места в современной типологии

федеративных государственных систем. Это соотношение федеративного устройства государства и типа политического режима. Это сложные вопросы организации бюджетного федерализма, налогов, разграничения полномочий между федеральной властью и органами государственной власти субъектов федерации, соотношения государства и местного самоуправления, централизации и децентрализации в федеративном государстве. Это и роль федеративных отношений, их совершенствования для политики развития в новых условиях, определяемых необходимостью повышения конкурентоспособности российского государства и экономики. Немаловажное значение сегодня приобретают вопросы оптимальности территориальных границ внутри российской федерации, тенденция укрупнения ее субъектов. В общем ясно, что принцип федеративного устройства российского государства не является застывшим. Политическое значение конституционного принципа федерализма российского государства вряд ли кто-либо оспорит серьезно, но проблемы развития российского федерализма являются актуальными. И для их разрешения, я думаю, недостаточно учета только нашего исторического опыта и современной практики. Конечно, необходимо сопоставлять, сравнивать наши проблемы с развитием федеративных государств и систем в мире. Поэтому значимым является на конференции тема рассмотрения российских проблем в сравнительной перспективе. Кстати, Санкт-Петербург, как никакой другой город в России, обладает в этом отношении хорошим историческим и культурным контекстом. Не случайно, что сравнительные исследования в различных общественных и гуманитарных науках являются приоритетными для петербургских ученых.

Дорогие друзья, думаю, что ваша конференция будет интересной, она позволит сформулировать ряд новых теоретических идей и дать ряд значимых практических предложений для совершенствования федерализма в нашей стране. Желаю вашей конференции успехов, а всем ее участникам здоровья и благополучия.

Председатель Законодательного собрания
Санкт-Петербурга
В.А.Тюльпанов

21 ноября 2008 г.
Санкт-Петербург

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke.

РАЗДЕЛ I. ФЕДЕРАЛИЗМ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ

Ю. М. Абдулаева
(Санкт-Петербург)

ФЕДЕРАЛИЗМ, ДЕМОКРАТИЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ «ФЕТИШИЗМ»

Вопрос о том, как соотносятся между собой федерализм и демократия, является одним из самых популярных и обсуждаемых в контексте анализа федерализма как политической модели, особенно актуализировавшийся на волне демократического транзита. Является ли федерализм формой демократического устройства, может ли быть авторитаризм федеральным, какая система территориальной организации: унитарная или федеральная в большей степени способствует распространению и углублению демократии, является ли федерализм предпосылкой демократии или ее следствием – вот далеко не полный перечень вопросов, рассматриваемых в указанном контексте. По мере роста числа исследований и публикаций на эту тему, начинает представлять интерес не только ответы на поставленные вопросы, но и пестрота представленных в этих публикациях точек зрения, вплоть до диаметрально противоположных.

Одни исследователи отмечают, что федерализм и демократия всегда шли рука об руку, теснейшим образом связаны между собой и не мыслимы друг без друга. С их точки зрения является симптоматичным, что в большинстве современных федеративных государств господствуют демократические режимы.

По мнению же других ученых возможен и авторитарный федерализм. В качестве примера часто приводится Бразилия, где национальное правительство контролировалось военными, которые позволили штатам продолжать осуществлять выборы местных властей и законодательных собраний.

Наконец, третья группа исследователей полагает, что федерализм как институциональная форма может становиться объектом манипуляций политических элит и поэтому способен как ослаблять, так и укреплять демократию – в зависимости от контекста, в котором применяются его принципы.

Противоречивость этих, несомненно, авторитетных мнений, невольно подводит к мысли, что для получения верного и обоснованного ответа на поставленный вопрос, равно как и для объяснения существующего спектра различных точек зрения на него, одного лишь политологического знания недостаточно и к данной проблеме необходимо подходить с более общих гносеологических позиций, а именно – (с учетом того, что объектом исследования являются развивающиеся институты демократии, а сама проблема носит по существу диалектический характер) – с позиций диалектико-материалистической логики. Попытка решения именно такой задачи составляет содержание настоящей статьи.

Уместно вспомнить, что, понимая абстракцию как особую, важную форму отражения объективной реальности, философия диалектического материализма усматривает вместе с тем главное достоинство истинного познания в конкретности, ибо абстрактной истины не существует. Под конкретностью же здесь понимается отражение всех необходимых сторон явления в их взаимной обусловленности, в их внутреннем взаимодействии. Таким образом, в виде конкретных теоретических характеристик объекта диалектико-материалистический анализ удерживает лишь те из необходимых условий его (объекта) существования, которые движением самого этого объекта и воспроизводятся. Причем воспроизводятся во все расширяющихся масштабах, образуя спираль исторического развития.

Если согласиться с тем, что демократия есть цивилизованная конкуренция, то в институциональном плане ее (демократию) можно рассматривать как неформальную норму, предписывающую кооперативный тип взаимодействия в условиях политической конкуренции и имеющую своей целью минимизацию транзакционных издержек взаимодействия субъектов политического процесса. Эта неформальная норма реализуется в форме институциональных практик в институциональной среде, образованной совокупностью формальных политических институтов. Применяя названный выше критерий конкретности к «многообразию теоретических характеристик процессов» возникновения и институционализации данной неформальной нормы, укажем на те из них, которые взаимообусловлены и связаны внутренним взаимодействием таким образом, что каждая из этих характеристик (форм) существования нормы является одновременно и всеобщим необходимым условием всех других и столь же всеобщим и необходимым следствием их взаимодействия. Такими формами являются рациональный и направленный на результат (снижение транзакционных издержек взаимодействия) выбор политического актора и возникающие в процесс институционализации нормы ограничение этого выбора, «рационализирующее» при этом

норму (поскольку отклоняться от следования укоренившейся нормы становится невыгодно). Нетрудно заметить, что каждая из этих форм являясь и причиной и следствием друг друга, в процессе институционализации (по мере охвата все новых ее носителей) воспроизводится во все расширяющемся масштабе, что является характерным признаком внутреннего взаимодействия, т.е. эти формы как раз и являются теми конкретными характеристиками, которые вскрывают природу предмета или явления (в данном случае – возникновения и институционализации выше-названной неформальной нормы, лежащей в основе демократии).

Важно отметить, что наряду с найденными взаимообусловленными и взаимодействующими условиями существования демократии, имеются и другие объективные предпосылки и условия, в отсутствии которых демократия не возникнуть, не существовать не может, но которые при этом, в процессе развития демократии, как таковые не воспроизводятся. Речь здесь идет, прежде всего, о множестве формальных политических институтов, образующих институциональную среду, в которой в пространственном отношении распределена и в которой реализуется неформальная норма кооперативно-конкурентного взаимодействия субъектов политических процессов. Последнее обстоятельство как раз и обуславливает наполнение демократическим содержанием упомянутых формальных институтов по мере их вовлечения в демократический процесс. Здесь важно подчеркнуть, что приобретая демократический характер, эти институты, тем не менее, его не порождают и сами не составляют всеобщих и необходимых «имманентных форм» существования демократии. Своим появлением и существованием эти институты обязаны отнюдь не демократии (равно как и не авторитаризму), а исключительно, выражаясь языком политэкономии, присущей каждому из этих институтов, потребительной стоимости, т.е. способности удовлетворять те или иные общественно-политические потребности: институт федерализма – в территориальной организации государства, институт выборов – в проведении избирательных кампаний, институт СМИ- в информационном обеспечении общества. Демократия в своем развитии воспроизводит таким образом не институт федерализма, не институт выборов, не институт СМИ как таковые, но – институт демократического федерализма, институт свободных и справедливых выборов, институт независимых СМИ и т.д. Иными словами, - и в этом содержится ответ на первый вопрос, поставленный в статье, - институт федерализма, равно как и другие формальные институты, по своей изначальной природе, политически нейтрален и лишь будучи вовлеченными в движение, контекст того или иного политического режима, приобретает соответствующие этим режимам наполнение и характер.

В свете сказанного нетрудно дать ответ и на второй вопрос, относительно существования различных, подчас диаметрально противоположных точек зрения по оценке взаимоотношения демократии и федерализма. Анализ этого взаимоотношения без использования диалектического, исторического подхода к проблеме, ставит исследователя в положение, когда он наблюдает уже сложившуюся картину явлений, когда институт федерализма уже встроен в контекст того или иного политического режима и когда объективно трудно отделить его «имманентную» природу от тех свойств и форм его существования, которую он приобрел от того процесса, в движение которого оказался вовлеченным. Отсюда и приписывание федерализму попеременно то демократических, то авторитарных черт, и соответственно роли либо демократизирующего, либо авторитаризирующего факторов.

Начав свое исследование с частного вопроса о взаимоотношении демократии и федерализма, мы неожиданно пришли к выводам, приложимость которых выходит за рамки этого частного случая и имеет отношение к явлению, природа которого, вообще говоря, уже давно вскрыта классиками материалистической диалектики, применительно к капиталистическому производству. Речь, разумеется, идет о товарном «фетишизме». В рассматриваемом же случае мы имеем, по существу, дело с рецидивом того же явления, применительно к политической сфере — с «фетишизмом» институциональным, т.е. с наделением формальных политических институтов свойствами, «имманентно» им не присущим, но приобретаемыми ими от того процесса, в движение которого они вовлечены. Наиболее яркими примером институционального «фетишизма» могут служить на наш взгляд, неудачи институционального импорта, в массовом порядке осуществлявшегося на посткоммунистическом пространстве в конце 20 века. Крах институционально-фетишистских иллюзий здесь выразился, в большинстве своем, в полной несостоятельности импортированных политических институтов, вырванных из контекста развитых западных демократий и помещенных в национально-специфические условия посткоммунистических обществ.

ПРЕДМЕТ И МЕТОД ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФЕДЕРАТИВНОГО ПРАВА

Федерализм как феномен общественной жизни чрезвычайно сложен и многообразен. Ученые и практики выделяют политический, юридический, бюджетный федерализм. Юридический федерализм отождествляется прежде всего с совокупностью правовых норм, составляющих один из институтов конституционного (государственного права), закрепляющих федеративное территориальное устройство конкретного государства и регулирующих отношения между федеральными (национальными) органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации. Так как Россия является федеративным государством, в котором федеративные отношения находятся в стадии становления; государством, в котором идет активный поиск оптимальных форм взаимодействия федерального центра и субъектов федерации; государством, в котором постоянно принимаются, трансформируются и отменяются правовые нормы, регулирующие федеративные отношения, то изучение федерализма становится чрезвычайно актуальным.

Совокупность правовых норм, составляющих институт федерализма, можно назвать федеративным правом. (По аналогии совокупность норм конституционного права, регулирующих деятельность законодательных органов, названа парламентским правом; совокупность норм конституционного права, регулирующих порядок организации и проведения выборов и референдума названа избирательным правом и т.п.)

В теории права традиционно любая подсистема норм внутри системы права формируется и определяется по критериям однородности предмета и относительной чистоты метода правового регулирования.

Федеративные отношения. Нормы права, регулирующие федеративные отношения (Лебедев, 1999, 12–14), находятся в различных отраслях права и отраслях законодательства: нормы конституционного права учреждают институт федерализма, закрепляют разграничение предметов ведения и полномочий федерации и субъектов федерации; нормы финансового права регулируют налоговые и межбюджетные отношения между федеральным центром и субъектами федерации; нормы гражданского права разграничивают федеральную государственную собственность и государственную собственность субъектов федерации. Кроме того, нормы права, регулирующие федеративные отношения, закрепле-

ны в различных источниках права: это и федеральная конституция, и федеральные законы, и акты главы государства, и законодательство субъектов федерации.

При этом названные нормы объединяет одно – участники (субъекты) федеративных отношений: в любом случае это федерация в целом и ее субъекты. Однако федерация и субъекты федерации – это коллективные субъекты правовых отношений, то есть юридические фикции. От их лица всегда выступают конкретные должностные лица конкретных органов государственной власти соответствующего уровня.

Федеративные отношения могут быть вертикальными и горизонтальными. Участниками вертикальных федеративных отношений являются с одной стороны – федерация, с другой – субъект федерации, который всегда связан принципом верховенства федеральной конституции и федерального права. Горизонтальные федеративные отношения складываются при взаимодействии субъектов федерации. Если субъект федерации имеет возможность участвовать в отношениях с другими государствами или субъектами иных федеративных государств, то такие отношения также можно отнести к федеративным, так как федеральный центр косвенно является их участником: во-первых, он санкционирует и обуславливает такие отношения, во-вторых, в соответствии с принципом субсидиарности берет на себя обязательства субъекта федерации, если последний по каким-либо причинам фактически оказался не способным их исполнить. В этом случае федеративные отношения имеют сложный, смешанный характер.

Все перечисленные общественные отношения могут и должны быть предметом правового регулирования, так как удовлетворяют следующим необходимым условиям: в них пересекаются различные интересы участников; они постоянно воспроизводятся в каждой федерации; их можно проконтролировать посредством деятельности государственных и общественных институтов.

Следовательно, в любом федеративном государстве теоретически возможен и практически целесообразен переход от политических средств регулирования федеративных отношений к правовым.

По содержанию федеративные отношения могут относиться к любой сфере общественной жизни, например:

- к политическим можно отнести отношения по представительству интересов субъекта федерации в верхней палате федерального парламента, участие законодательного органа субъекта федерации в законодательном процессе на федеральном уровне и т. п.;

– межбюджетные отношения, отношения по владению, пользованию и распоряжению государственной собственностью носят экономический характер;

– отношения, складывающиеся при реализации федеральных программ конкретными субъектами федерации в сфере здравоохранения и образования – это отношения в социальной сфере;

– и, наконец, национально-культурная автономия, гарантии сохранения в субъектах федерации национального языка как государственного следует рассматривать как отношения в духовно-культурной сфере.

Таким образом, предметом федеративного права являются отношения, возникающие при взаимодействии федерального центра и субъектов федерации в любой сфере общественной жизни.

Метод правового регулирования. Так как федерализм является с одной стороны, общеправовым принципом, закрепленным в конституции каждого федеративного государства, с другой стороны – институтом конституционного (государственного) права (Киселева, 2002, 270), то метод правового регулирования в федеративном праве должен быть преимущественно императивным. Например, федеральная конституция императивно закрепляет принципы федерализма, субъектный состав федерации, перечни предметов исключительного ведения федерации и совместного ведения федерации и ее субъектов, императивно учреждает органы государственной власти на обоих уровнях, устанавливает основания федерального вторжения, запрет сепарации и т.д.

Однако сама природа федеративного союза порождает диспозитивность. Так многие федерации возникали из договоров (США, Швейцария), субъекты федераций в разное время входили в их состав на разных условиях (Швейцария, Канада, Индия). Кроме того, в современных федерациях существует договорная практика разграничения предметов совместного ведения и соответствующих полномочий, а также делегирование исключительных полномочий как от федерации к ее субъектам, так и наоборот. Как известно, любой договор, в том числе и в подсистеме публичного права, строится на принципе свободы договора, то есть диспозитивен.

Кроме того, возникающие конфликты и споры в отношениях между федеральным центром и субъектами федерации, а также в отношениях между субъектами федерации, могут урегулироваться посредством диспозитивных согласительных процедур, которые в каждом конкретном случае выбираются с учетом сложности ситуации, предмета спора, числа сторон и прочих обстоятельств.

Следовательно, метод правового регулирования в федеративном праве можно определить как комплексный: в нем сочетаются преобла-

дающий императивный метод с присутствующим диспозитивным. Однако следует отметить, что в отношении конкретных федераций данное утверждение не совсем верно.

Так, например, в федерациях, относящихся к романо-германской правовой семье, где в системе права четко выделяется структурно-функциональная подсистема публичного права (Россия, Германия, Мексика, Бразилия, Аргентина), метод федеративного права можно определить уже не как комплексный, а как императивный: федеральный центр контролирует практически все сферы общественной жизни, стремится к централизации, федеральный законодатель большинство норм формулирует исключительно в свою пользу. Аналогичная ситуация наблюдается и в мусульманских федерациях (Пакистан, Объединенные Арабские Эмираты): приоритет интересов большего сообщества (федерации) по сравнению с меньшим сообществом (субъектами федерации), традиционный для ислама (Сапронова, 2001, 47), также диктует императивность федеративных отношений.

С другой стороны, в ряде англо-саксонских федераций существует практика согласования интересов федерального центра и интересов всех субъектов федерации. Так, например, в Канаде существует институт федерально-провинциальных конференций, где на договорной основе принимается подавляющее большинство решений по урегулированию федеративных отношений, то есть налицо преимущественная диспозитивность (Canadian politics in the 80's, 1981, 278). Аналогичная ситуация существует и в Австралии.

Таким образом, с классических позиций, то есть через предмет и метод правового регулирования, можно сформулировать следующее понятие федеративного права: федеративное право – это совокупность правовых норм, учреждающих федеративную форму территориально-государственного устройства, регулирующих общественные отношения между федерацией и субъектами федерации в конкретном государстве комплексным, преимущественно императивным методом.

Литература

- Киселева А. В., Нестеренко А. В.* Теория федерализма. М., 2002.
Лебедев А. Н. Статус субъекта Российской Федерации. М., 1999.
Сапронова М. А. Арабский Восток: власть и конституции. / Московский государственный институт международных отношений. М., 2001.
Canadian politics in the 80's. Toronto, 1981.

ФЕДЕРАЛИЗМ С ПОЗИЦИЙ ИНСТРУМЕНТАЛИЗМА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕАЛИИ

Изменения, произошедшие в сфере государственно-территориального управления России за последнее десятилетие, ставят перед исследователями серьёзную методологическую проблему. Они заставляют их искать качественно новый, адекватный сложившейся ситуации инструментарий анализа федеративных отношений. Очевидно, что ни изучение федерализма с позиций формально-правовых норм, ни с точки зрения политических идеалов, в данном случае не в состоянии дать желаемый результат.

В этих условиях крайне важно обратиться к теории федерализма и рассмотреть его с позиций инструменталистской трактовки, то есть как механизм разрешения конфликтов и средство преодоления разногласий. Методологическим фундаментом такого подхода могла бы стать теория рационального выбора, а концептуальным основанием – по крайней мере, два ключевых условия. Во-первых, рассмотрение федерализма как средства и механизма достижения политических целей. Во-вторых, рассмотрение возможности существования чётких временных границ федеративного проекта, иными словами, возможности существования федерализма как временного явления.

Пожалуй, наиболее полное выражение инструменталистский потенциал федерализма находит в концепции Уильяма Райкера, одного из видных сторонников теории рационального выбора. Согласно учёному, федерализм является результатом институциональной сделки. Он не несёт в себе никаких уникальных ценностей и при этом лишён всякого этического измерения. Федерализм – это вопрос выгоды. В какой степени с интересами политиков связано функционирование федеративной системы, в такой же степени этими интересами обуславливается и само её появление. Это появление становится возможным лишь в том случае, если оно признаётся выгодным всеми участниками «сделки». В таком виде федерация выступает инструментом разрешения существующих политических противоречий, позволяющим элитным группам достигнуть единого компромиссного решения.

Инструменталистский характер федерализма в теории Райкера подчёркивается ещё и тем, что сам федерализм, согласно учёному, не имеет универсальной природы. Не существует никаких особых условий и

предпосылок к его появлению, как и устоявшихся механизмов федерализации. Федерализм, может быть только «здесь и сейчас», в сложившейся к определённом моменту конкретной ситуации. Именно поэтому для Райкера он выступает вопросом взаимоотношения элит и их интересов.

Сферой, где подобные принципы наиболее востребованы и применимы для анализа, являются этнические конфликты. Использование федералистских практик в этих случаях преследует вполне конкретную цель – сглаживание противоречий через предоставление той или иной степени автономии этническому меньшинству. Речь может идти и о проблеме сосуществования двух или нескольких крупных этнических общностей. Но это не имеет принципиального значения. И в том, и в другом случае необходимо использование комплекса механизмов федерализации, обеспечивающих урегулирование конфликтных ситуаций через установление соответствующих «правил игры». Требуется решение конкретной задачи, и степень успеха её достижения впоследствии легко определить.

Так, в своей работе, посвящённой роли федерализма в решении этнотерриториальных конфликтов, Нэнси Бермео (Bermeo, 2002) ссылается на результаты исследования, согласно которым показатели вооружённых выступлений и недовольства со стороны этнических групп меньшинств в рамках федераций заметно ниже, чем в унитарных государствах (Gurr, 1993). Федерализм рассматривается здесь исключительно как совокупность механизмов, способствующих решению реальных политических проблем. Поэтому в случае этнических конфликтов значение имеет лишь его институциональное измерение и, соответственно, инструментальная ценность.

Крайне важным представляется рассмотрение теоретических оснований, позволяющих говорить о федерализме как инструменте, имеющем временные границы своего действия, иными словами, о федерализме как временном явлении.

Согласно теории Райкера, общий характер принимаемых правил и очертание федерации целиком и полностью зависят от интересов игроков и потому претерпевают изменения тогда, когда перестают этим интересам удовлетворять. Но точно такая же логика действует и в отношении самой федерации. Если в конкретных обстоятельствах использование федерализма является выгодным для политической элиты, в результате чего и совершается сделка, то нет никакой гарантии, что такая ситуация сохранится и впоследствии, и он не станет противоречить их изменившимся интересам. В этом случае ничто не помешает акторам отказаться от установленных институтов в пользу другого типа государ-

ственного устройства. Намёк на возможность такого исхода можно увидеть в словах Михаила Филиппова: «Политические деятели Райкера не будут создавать и поддерживать федерацию до тех пор, пока не убедятся, что политические выгоды для них превышают политические издержки» (Filipov, 2004, 10). Таким образом, существование федерализма как временно действующего инструмента допускается самой методологией учёного. Федерация поддерживается до тех пор, пока признаётся выгодной. И возможный отказ от неё не может означать неудачного опыта федерализма просто потому, что сам он имеет подчинённое, инструментальное значение, будучи полностью зависим от целей и мотиваций политиков.

Характер изначальной нестабильности приписывался федеративной системе целым рядом авторов. О федерации как «незавершённой сделке» говорил, в частности, Иво Дукачек (Duchacek, 1970, 193). И эта «незавершённость» играет для федерализма двоякую роль. Она, с одной стороны, подчёркивает его гибкость и внутреннюю динамику. С другой, - делает вполне реальным свойство системы принимать состояния, порой весьма далёкие от условий изначальной сделки. Примеры трансформации федеративных систем в достаточно жёсткие централизованные государства можно было наблюдать в реальной политической практике не раз.

Вопрос существования федерализма как временного явления заключается, конечно, не в том, насколько часто встречаются такие случаи. Исчезновение федераций по тем или иным причинам приходится действительно наблюдать нередко. Вопрос в том, как оценивать подобный опыт. Каждый случай использования федеративных механизмов уникален, и в разных случаях они призваны выполнять совершенно разные роли. По мнению Бёрджесса, о каком-либо «устойчивом комплексе критериев» (Burgess, 2006, 269) здесь говорить нельзя. И уже исходя из этого, очевидным становится то, что опыт временного существования федерализма нельзя оценивать однозначно. Одними из классических примеров неудачного опыта федераций принято считать Вест-Индскую Федерацию (1956–1962), Федерацию Родезии и Ньясаленда (1953–1963) и Малайзию (1963–1965 – до момента выхода Сингапура). Томас Фрэнк в своей книге «Почему федерации терпят неудачу» доказывает, что каждая из них, несмотря на крайне короткий срок существования, сумела обеспечить достижение целого ряда успехов в социально-экономическом и культурном плане, важных для постколониальных условий.

Принципиальным вопрос оценки «неудачного» опыта федерализма остаётся и в отношении действующих федераций. По мнению целого

ряда специалистов, федеративная система Бельгии является одной из наиболее нестабильных и имеющих очевидные тенденции к распаду. После парламентских выборов 2007 года эти тенденции лишь обострились. Однако правомерно ли будет в случае реализации этого сценария говорить о негативном опыте федерализма, если именно федеративные механизмы позволяли сдерживать конфликтное противостояние между валлонами и фламандцами на протяжении десятилетий?

Во многом схожая ситуация складывается и в Канаде, где по-прежнему актуальным остаётся выбор между «непрочной, но сохраняющейся сегодня структурой» и «отделением суверенного Квебека» (Watts, 1999, XI). Система, обеспечивавшая и продолжающая поддерживать сосуществование двух крупных этнолингвистических общностей до сих пор в рамках единого государства, не может быть признана неудачной, какая бы траектория её развития ни преобладала в дальнейшем.

Литература

Bermeo N. The Import of Institutions// Journal of Democracy, Volume 13, Number 2, April 2002.

Burgess M. Comparative Federalism. Theory and practice. Routledge. 2006.

Duchacek I. Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics. Holt, Rinehart and Winston, Inc. 1970.

Filippov M. Revisiting Riker's Theory of Federalism. Prepared for the Conference on Empirical and Formal Models of Politics 16-18 January 2004, Center in Political Economy Washington University// <http://artsci.wustl.edu/~polecon/conferences/filippov.pdf>. Последнее посещение 15.06.2008.

Gurr T. R. Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts (Washington. D.C.: U.S. Institute of Peace Press, 1993).

Watts R. L. Comparing federal systems. 2nd ed. Published for the School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press. 1999.

ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО, СТАБИЛЬНОСТЬ И ФЕДЕРАЛИЗМ: АКТУАЛИЗАЦИЯ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ

В реальном политическом пространстве России в настоящее время представлены одновременно модель этнического федерализма, модель парламентского федерализма и модель централизованного государства, при абсолютном доминировании последней. Отсюда вытекает стратегическая нестабильность российского федерализма и задачей политической теории является поиск и обоснование вариантов минимизации этой нестабильности.

В этом смысле важно, на наш взгляд, обратить особое внимание на значимость феноменов политического представительства и политической стабильности общества применительно к российской федеративной практике.

Каким же образом увязываются проблемы политического представительства и политической стабильности в контексте развития федеративных отношений?

Очевидно, что проблема политическая стабильность в России тесно связана с нестабильностью межнациональных отношений. Данная проблема относится к числу отложенных противоречий, то есть как потенциальную угрозу социально-политической стабильности в России в ближайшей перспективе. В силу чего политическая система страны должна содержать в себе механизм разрешения этого противоречия. Этот механизм должен включать в себя, на наш взгляд, как институциональные условия, так организационно-технологические структуры. В какой-то мере существующий Государственный Совет соответствует данному предназначению, но с точки зрения легитимности власти этой функции больше соответствует верхняя палата российского парламента. Центральный пункт в этом рассуждении – проблема легитимности Совета Федерации.

Классические и современные зарубежные трактовки легитимности (читай «стабильности») власти сводятся к следующим положениям:

- чем выше уровень политического участия, тем сильнее поддержка обществом политических "правил игры" в нем;
- основными социальными силами, подкрепляющими наличные политические нормы и процедуры, являются (по возрастающей):

общественное мнение в целом, общественные активисты, кандидаты на выборные должности, члены парламента;

- существует прямая связь между поддержкой политических институтов и сохранением социально-экономического статус-кво.

Понятно, что все эти положения связаны непосредственно с функционированием механизма выборов и политическая стабильность общества предстаёт как результат институциональной эффективности выборов.

Одним из следствий транзитологического наследия применительно к нашей теме явилось значительное многообразие методологических подходов к анализу проблемы политической стабильности (Попов, 2001, 21-26; Зубков, Панов, 2000; Кабаченко, 2001, 102-119).

Но какой бы из этих подходов мы не использовали, фактом остается болезненный и противоречивый характер процесса трансформации политической системы Российской Федерации, где демократические принципы и ценности побеждены традиционализмом и нежеланием политической элиты находиться под общественным контролем. Эти атрибуты политического процесса в России при принятии простых и эффективных, с государственной точки зрения, решений приводит к неучету множества групп интересов на региональном, муниципальном, этническом и других уровнях. Региональные институты их представительства практически потеряли автономность и встроены в «вертикаль» власти, что серьезно влияет на политическую стабильность федеративного государства в условиях полиэтничности современной России.

Применительно к современной России мы фиксируем два типа общественной стабилизации.

Первый тип логично будет обозначить как «бюрократическая стабилизация», а второй тип - «политическая стабилизация».

В первом случае это выражено в установлении известной властной вертикали. Вполне осязаемый эффект вертикализации обязан двум, по крайней мере, обстоятельствам во-первых, живучестью бюрократического алгоритма управления, во-вторых, технологической легкостью и ясностью для понимания как со стороны современной российской элиты, так и общества.

В ситуации качественного усложнения современного общества и воздействия на все стороны его жизни процесса глобализации на первый план выступает также вопрос о представительстве интересов и участии в принятии общественно значимых решений тех слоев социума, которые, испытав на себе последствия происходящих социополитических и экономических сдвигов, не считают свои интересы представленными в традиционных политических и общественных институтах. (Павлова, 2006, 231.)

Единой теории представительства не существует, есть несколько теорий, и каждая из них основывается на определенных идеологических или политических предпосылках, тех или иных моделях.

Так, например, Э. Хэйвуд считает, что представительство может осуществляться одним из следующих четырех способов: доверительство, делегирование, мандат и пропорциональное представительство. (Хэйвуд, 2005, 280-286)

Общие принципы и вышеизложенные формы представительства всегда находились и продолжают находиться в центре научных и политических дискуссий. Но все различные мнения на этот сходятся, по крайней мере, в одном — представительная демократия невозможна без выборов и голосования.

В научной литературе до сих идут дискуссии относительно характера представительности верхних палат парламентов и современная Россия не является здесь исключением. (Авакьян, 1998; Автономов, 1999; Гранкин, 2001; Куокли, 1997)

С точки зрения эффективности федеративных начал положительная сторона представительства может быть обоснована с нескольких позиций.

Во-первых, представительное участие вытекает из необходимости управления большим количеством участвующих граждан, рассеянных на территории национального государства. Во-вторых, представительство практически целесообразно с точки зрения эффективности и политической рациональности. В-третьих, положительное значение представительства связано с необходимостью применения обязательных для всей федерации решений.

Последнее обстоятельство имеет с политической точки зрения решающее значение. Поэтому всё большее значение приобретает необходимость достижения компромисса между ведущими социально-политическими силами и группами, что предполагает, в свою очередь, наличие механизма согласования их интересов и позиций.

Отсюда вытекает основной в данном случае практически-политический вывод: демократическая Россия нуждается в более представительном, более легитимном институте, воплощающем в себе функции и проблемы федеративной политики. Точнее о придании этих свойств уже существующему конституционному институту.

Дискутируемый в настоящее время вопрос об изменении порядка формирования верхней палаты должен получить институциональное разрешение, с нашей точки зрения очевидное: переход к выборной процедуре формирования Совета Федерации.

Литература

Авакьян С. Совет Федерации: эволюция и перспективы // Федерализм. 2003. N. 1.

Автономов А. С. Правовая онтология политики (к построению системы категорий). М.: 1999.

Гранкин И. В. Парламент России. М., 2001.

Зубков С. А., Панов А. И. Политическое развитие и его движущие силы в современном обществе: Учебн. пособие. М.. 2000.

Кабаченко А. П. Политический процесс и политическая система: источники саморазвития // Вестн. Моск. ун-та. Сер.12, Политические науки. 2001. № 3.

Куокли Дж. Двухпалатность и разделение властей в современных государствах // Полис. 1997. N. 3.

Павлова Т. В. Современное гражданское участие: к изучению новых форм коллективного действия в условиях глобализации. Тезисы докладов. IV Всероссийский конгресс политологов. М., 2006.

Попов Э. А. Институционализация российской демократии. (О процессах формирования социального порядка в России в России). СОЦИС: Социологические исследования. 2001. №5. С.21-26;

Хэйвуд Э. Политология. М.: 2005.

**Ю. В. Косов,
В. В. Фокина**
(Санкт-Петербург)

ФЕДЕРАЛИЗМ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

По мнению ведущих исследователей практика федерализма, т.е. система распределения властных полномочий, является родовым понятием и используется во многих современных государствах в виде нескольких разновидностей. Так, Д. Дж. Элейзер отмечает, что федерализм включает в себя такие подвиды, как федерация, конфедерация, федератизм, ассоциированная государственность, конституционная регионализация (Италия), конституционное самоуправление (Япония), а также квазифедеративные формы: унии, лиги, кондоминиумы (Элейзер, 1996, 107). При этом федерализм, «будучи политико-юридической формой регионализма, всегда представляет собой компромисс между центробежными

и центристскими тенденциями, которые неизбежно присутствуют в обществе» (Макарычев, 1998, 51).

В данной связи Д. Дж. Элейзер указывает: «Понятие «федерализм» имеет два значения. В узком смысле оно обозначает взаимоотношения между различными правительственными уровнями, в более широком – сочетание самоуправления и долевого правления через конституционное соучастие во власти на основе децентрализации» (Элейзер, 1996, 106).

Интерес представляют также «теории федерализма», такие как:

- договорная теория федерализма,
- теория дуалистического федерализма,
- концепция особого статуса некоторых штатов и провинций (таких как о. Корсика во Франции, о. Сицилия в Италии, Квебек в Канаде, Аландские о-ва в Финляндии и т.д.).

Договорная теория федерализма опирается на политические идеи известного английского теоретика Томаса Гоббса. Согласно данной теории федерация возникает как объединение автономных государств, передающих посредством договора часть своих полномочий центральному органу, которые ими создаются.

Данное понимание феномена федерализма заложено в самом термине *Foedus* (в переводе с латинского – договор) и *Foederatus* – («связанный договором»), в связи с чем, федеративная форма государственного устройства с конца XVII - начала XVIII века понимается в значении – соглашение между государствами.

Александр Гамильтон определял данный способ установления общественно-политических отношений следующим образом: «Эта форма правления устанавливается подписанием конвенции, по которой несколько меньших штатов соглашаются стать членами большего, а его она намереваются и учредить. Эта своего рода ассамблея обществ, образующих новое общество, способное увеличиваться путем новых присоединений, пока они не достигнут такой мощи, что смогут обеспечить безопасность объединенного образования. Республика такого типа, способная противостоять внешней силе, может существовать сама по себе без внутренней коррупции» (Федералист, 2000, 75).

В свою очередь теория дуалистического федерализма существует в разных вариантах:

1. В первом случае акцент делается на том, что в основе федеративного государства лежит объединение двух наций, которые отличаются традициями, культурой, религией или языком. В качестве примера может выступать Канада, разделенная на англо-канадцев и франко-канадцев. Нам представляется возможным отнести сюда, также, Бель-

гию и Швейцарию; несмотря на наличие более двух диалектических групп населения, данные сообщества обладают теми же характеристиками, обуславливающими наличие противоречий внутри государства и приводящими к двоевластию (диархии) или многовластию.

2. Вторая разновидность концепции дуалистического федерализма базируется на представлениях о двойственности государственного суверенитета, который распадается на суверенитет федеративного образования и суверенитет составляющих его регионов. Данное положение позволяет сделать заключение о возможности обратного возвращения переданных полномочий и создания собственного государства.

Регионы, претендующие на особый статус в структуре территориально-политического деления страны, имеют следующие особенности:

- Данные регионы занимали в государстве второстепенные позиции, что обуславливало то обстоятельство, что их интересы нередко игнорировались в пользу интересов центральных регионов или общегосударственных целей развития.

В качестве наиболее наглядных примеров можно рассмотреть Канаду и Бельгию.

А. В. Обыденкова характеризует ситуацию в Квебеке следующим образом: «Политическая власть в Квебеке находилась в руках англо-канадцев, в то время как франко-канадцы были отстранены от управления Канадой. В экономике провинции ведущие позиции принадлежали англо-канадцам. Поэтому, несмотря на богатые природные ресурсы Квебека, уровень жизни здесь был намного ниже, чем в среднем по стране, а уровень смертности и безработицы выше. Все эти социально-экономические, национально-политические и культурологические факторы привели к тому, что с самого начала образования Канадского государства Квебек стал серьезной проблемой и угрозой целостности государства» (Обыденкова, 2001, 56).

- В ходе индустриализации Квебека в Канаде и Фландрии в Бельгии в 50-60-х годах ситуация коренным образом изменилась.

Е. И. Павлинчук отмечает: «После второй мировой войны в экономике Бельгии сложилась ситуация, послужившая мощным стимулом нового промышленного сдвига в стране, в пользу Фландрии. Этот сдвиг обусловил столь же мощный рост фламандского национального сознания, ставшего детонатором небывалого обострения фламандско-валлонских трений. Демографический перевес Фландрии над Валлонией также способствовал этому. Бельгия впервые столкнулась с подъемом массовых национальных движений» (Павлинчук, 1995, 131).

В то же время слабо развитые регионы также сохраняют тенденцию к автономизации, при этом, главной причиной дезинтеграционных про-

цессов выступает этно-культурная самобытность региона, в частности новый статус Корсики, полученный в 1991 году. Г.В.Казанская отмечает, что для того, чтобы понять суть корсиканской проблемы, следует попытаться понять менталитет корсиканцев, которые всегда считали, что составляют «корсиканский народ», наряду с тем, что история их острова обусловила формирование закрытого общества (Казанская, 1995, 137).

В настоящее время можно наблюдать попытки создания модели государства, которое сочетало бы стороны как федеративного, так и унитарного государства. Подобного рода политические образования часто называют регионалистские государства. Их возникновение связано с принятием конституции Италии в 1947 году, Испании в 1978 году и 15-ой поправки к конституции Шри-Ланки в 1987 году, что обусловило появление новой формы государства, вся территория которого, а не отдельные части, состоит из автономных образований. При этом эти автономии могут представлять собой территориальную автономию, строиться с учетом географических факторов или создаваться на основе этнических, лингвистических, бытовых и исторических характеристик населения (Чиркин, 1997, 176-177).

Исследователи А. Спинелли и Э. Росси, авторы «Манифеста Вентотена» указывают: «Федерализм подчеркивает необходимость трансформации государства, в ходе которой оно превратилось бы в одну из ступенек вертикальной организации человеческого сообщества» (Цит. по: Woodard).

В настоящее время все более актуальным становится лозунг «Жить вместе порознь». Подобного рода ситуация связана с тем, что для каждого человека одновременно повышается роль глобальных и локальных факторов, определяющих условия его деятельности.

Как полагает известный американский политолог Д. Дж. Элейзер, в постиндустриальном мире для этого будут все более широко использоваться процедуры федерализма и произойдет сдвиг от концепции суверенитета к концепции юрисдикции (Elazar, 1999, 875-886).

Вместе с тем отказ от такого важного внешнеполитического актора, каковым является национальное государство, может также таить в себе опасность, которая связана с потенциальной разрозненностью и конфликтогенностью региональных социумов, которые, при отсутствии государства в качестве регулирующего, примиряющего антагонизмы механизма, могут вступать во взаимные конфликты или подвергнуться давлению со стороны какой-либо внешней коалиции.

В данной связи можно отметить, что федерализм в настоящее время является достаточно эффективной формой государственного устройст-

ва, способной сглаживать противоречия и инициировать компромиссы как внутри государств, так и на международной арене.

Литература

Казанская Г. В. «Особый случай» Корсиканской автономии // Полис. 1995. № 5.

Макарычев А. С. Регионализм, федерализм и ценности открытого общества // Регион в составе Федерации: Политика, Экономика, Право. Монография. Н. Новгород., 1998.

Обыденкова А. В. Провинция Квебек в системе канадского федерализма // Вест. Моск. ун-та. Сер.12, Политические науки. 2001. № 2.

Павлинчук Е. И. Федеральная реформа Бельгии // Полис. 1995. № 5.

Федералист: Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М., 2000.

Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1997.

Элейзер Д. Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5.

Elazar D. J. Political science, geography, and the spatial dimension of politics // Political Geography. 1999. Vol. 18. № 8.

Woodard S. The Simple Guide to the Federal Idea. <http://www.eurplace.org/index.html>.

В. П. Макаренко
(Ростов-на-Дону)

ТОТАЛИТАРИЗМ И ФЕДЕРАЛИЗМ: ПРОБЛЕМА СХОДСТВА И РАЗЛИЧИЯ

В современной отечественной литературе тоталитаризм определяется как политический режим, обладающий следующими свойствами: диктаторская власть, осуществляющая абсолютный контроль всей общественной жизни; партийный и идеологический монизм; массовые репрессии инакомыслящих; тирания (см.: Бакеркина, 2002, 264). Это определение не учитывает принципиальный факт: термин *тоталитаризм* изобретен в XX в. для обозначения государств, политических идеологий, вождей и партий, которые стремились *полностью преобразовать общество, понимая его как связанный с государством организм*. История XX в. – это несколько программ полного преобразования мира, частично реализованных в отдельных странах.

Генезис и реанимация термина. Истоки термина *тоталитаризм* восходят к итальянскому и французскому языку, в которых слово *totalitario* означает целостный, абсолютный. Филологи спорят, кто первым превратил безобидное слово в оскорбительный термин политического языка. 22 июня 1925 г. Б.Муссолини выступал в итальянском парламенте против остатков политической оппозиции и требовал применить к ним «насильственную тоталитарную волю». Дуче называл собственную систему власти тотальным или тоталитарным государством. Его официальный идеолог Д.Джентиле определил фашизм как «тотальную концепцию жизни».

В 1926 г. Б.Картер использовал английский термин *totalitarian* при переводе книги Л.Стурцо «Италия и фашизм». Либералы осудили методы Муссолини (применение касторки и палок в уличных драках с политическими противниками), Сталина и Гитлера (широкое применение террора). В 1929 г. «Таймс» писала об отрицательном отношении коммунистов и фашистов к парламентаризму ради создания единого тоталитарного государства. Либералы считали фашизм, нацизм и коммунизм истоком тоталитарных государств и обществ, противоположных демократии. Нацисты этим термином не пользовались ни до, ни после прихода к власти. Они оперировали выражениями «принцип фюрера» и «авторитарный». Однако нацистская критика «духовной гнили» демократии и парламентаризма была бескомпромиссной.

Во время второй мировой войны термин *тоталитаризм* начал применяться для описания нового социального феномена, который отвергает свободу, творчество и независимость индивида и организует массы для воплощения социального зла. В этом контексте Ф. Боркенау в 1940 г. издал книгу «Тоталитарный враг», О. Хаксли в 1944 г. обвинил левых интеллектуалов и членов Лейбористской партии в «закоренелом тоталитаризме». В том же направлении шла мысль Д. Оруелла. Книга К. Поппера «Открытое общество и его враги» - поворотный пункт такой рефлексии. Поппер назвал Платона, Гегеля и Маркса предшественниками закрытого монизма, отвергающего социальный и методологический индивидуализм. На данном этапе творчества Поппер не пользовался термином *тоталитаризм*, хотя противопоставлял эссенциализм и авторитаризм - плюрализму и свободе. В этом контексте понятие *открытого общества* тоже стало термином политического языка, которым до сих пор пользуются апологеты демократии и критики фашизма и коммунизма.

После 2-й мировой войны *тоталитаризм* превратился в общее понятие политического языка. Теперь оно означало: фашизм, нацизм и коммунизм отвергают плюрализм идей; навязывают обществу свою

волю; угрожают демократии, поскольку создают государство, в котором вождь или всеохватывающая идеологическая партия блокируют любое внутреннее сопротивление; оказываются сильнее остального общества.

В 1951 г. Х.Арендт издала книгу «Истоки тоталитаризма», в которой подчеркнула конфликт здравого рассудка и антисемитизма - популярного суеверия. В тоталитаризме воплотились две стороны данного суеверия – идеи Прогресса и Предназначения. Эта форма правления стала господствующей в абсурдном XX в. В 1953 г. К.Фридрих в рамках Американской академии искусств и наук организовал конференцию «Тоталитаризм», на которой выступил с докладом, посвященным определению данного понятия. В 1956 г. он совместно с З.Бжезинским опубликовал книгу «Тоталитарная диктатура и демократия».

В 1957 г. К.Витфогель издал книгу «Восточный деспотизм: сравнительное исследование тотальной власти». Он показал историческую связь коммунистического тоталитаризма с традицией аграрно-управленческого деспотизма, типичного для *азиатского способа производства* (в смысле К. Маркса), с государственной системой ирригации. Государство выступает главным организатором хозяйственной деятельности и собственником прибавочной стоимости. Вопреки Марксу, Витфогель не считал, что власть вытекает из собственности, а государство выполняет роль исполнительного комитета класса собственников. Власть – это организационно-управленческая функция по подавлению частной собственности. Рост власти в обществе происходит при отсутствии частной собственности. На основе развития техники и способов контроля экономики российский и китайский тоталитаризм XX в. превзошли прежние формы аграрно-управленческого деспотизма. Но Витфогель не учел, что феодальное общество Японии не было тоталитарным и деспотическим, хотя Япония находится на Востоке и наследовала некоторые тенденции Китая.

В 1960-1980-е гг. *тоталитаризм* окончательно превратился в термин англоязычного журналистско-публицистического сленга. Официальные идеологи СССР отвергали всякую аналогию коммунизма и фашизма, поскольку она отвлекает внимание от классовой борьбы и льет воду на мельницу трубадуров холодной войны. Западные либералы и социал-демократы применяли термин для описания главного свойства СССР - использование государственной власти для подавления любого противодействия, включая сомнение в построении коммунизма. На XX съезде КПСС Н. С. Хрущев признал преступления Сталина. Это раскололо лагерь социализма. После совещания коммунистических и рабочих партий 1960 г. начался распад коммунистического движения. Даже западные коммунисты начали критиковать *русскую модель* коммунизма.

Они утверждали, что *истинный социализм* не сводится к ликвидации частной собственности на средства производства, распределения и обмена и рациональной организации экономики, а предполагает демократические традиции и институты.

Менее политизированные ученые обсуждали конкретные вопросы определения, существенных свойств и субъекта тоталитаризма (личность, класс, группа, партия), воля которого формирует характер и политику тоталитарного общества. По мере упадка сталинизма и маоизма дискуссия охватывала все более широкую сферу внутри и вне марксизма. На рубеже 1980-90-х гг. казалось, что отказ от холодной войны и изменения в лагере социализма окончательно превратили термин *тоталитаризм* в политико-идеологическую ветошь. Но в это время диссиденты и демократы стран Восточной Европы, СССР и Китая опять вынули его из чулана. Теперь тоталитаризм означает нежелание возврата к системе, которая ликвидирует гражданское общество, свободы и права человека, применяя силу и хитрость для подавления оппозиции. Такие антитоталитаристы сегодня правят в странах бывшего советского блока и Китае. Каждый может выбрать антитоталитаризм по вкусу...

В докладе обсуждаются различные аспекты поставленной проблемы.

Литература

Бакеркина В. В., Шестакова Л. Л. Краткий словарь политического языка. М., 2002.

О. А. Музыка-Стефанчук
(Хмельницкий, Украина)

ФЕДЕРАЛИЗМ В БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЯХ: ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНЫЕ АСПЕКТЫ

Система налогово-бюджетных отношений между различными органами власти теоретически может быть основана на сочетаниях уровней децентрализации в различных направлениях. Например, в случае с полномочиями, связанных с принятием решений, децентрализация небольшая; возможность децентрализации ответственности также явно ограничена. В экономически развитых странах жизнеспособность существующих межбюджетных отношений подтверждает, что сама по себе централизация и децентрализация полномочий на получение бюджет-

ных доходов и осуществление расходов не является залогом процветания общества. Можно утверждать, что практически отсутствует универсальная модель распределения доходов и расходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы. Основной задачей бюджетного федерализма является выбор эффективной модели бюджетных отношений, которая сможет существовать в тех политических и экономических условиях, сложившихся в конкретном государстве. Для этого на законодательном уровне следует четко распределить расходные полномочия между органами власти (государственной и местной), а также обеспечить их надлежащей доходной базой и определить формы финансовой помощи, виды межбюджетных трансфертов и тому подобное. Эффективность конкретной модели межбюджетных отношений определяется соблюдением общих положений классической теории бюджетного федерализма и наличием у местных органов власти институциональных стимулов для проведения соответствующей бюджетной политики. В конечном счете критерием такой эффективности является разнообразие, уровень и качество бюджетных услуг, предоставляемых населению.

С финансово-правовой точки зрения федерализм бывает фискальным и бюджетным (иногда его называют также фискальным, бюджетно-фискальным, бюджетно-налоговым). **Фискальный федерализм** – распределение финансовых полномочий между центром, субъектами и отдельными территориями государства, основанный на главенстве федерации; система финансовых отношений относительно распределения налогов и расходов, которые определяются на основе разграничения полномочий между федеральным центром и регионами, регионами и местными территориями. В США фискальный федерализм представлен системой трансфертов, на основе которой федеральное правительство „делится” своими доходами с правительствами штатов и местными органами власти.

Для решения вопросов фискального и бюджетного федерализма используются разные **межправительственные финансовые инструменты**:

- межправительственные субсидии, используемые для распределения доходов между местными и центральными органами власти;
- перераспределение доходов между отдельными штатами (субъектами) через федеральный бюджет; вычет из подоходного налога (income tax deductions);
- кредиты относительно подоходного налога (income tax credits);
- налоговые надбавки (tax supplements).

Часто под фискальным федерализмом понимают **бюджетно-налоговый федерализм** – совокупность межбюджетных отношений,

формируемые между органами власти разных уровней по поводу разграничения на долгосрочной или постоянной основе определенных видов доходов и расходов с целью создания условий для сбалансирования бюджетов субъектов Федерации. Для этого в стране существуют, в частности, такие финансовые инструменты: регулирующие доходы, прежде всего – это налоги, по которым устанавливаются на долговременной основе нормативы отчислений к местным бюджетам; нормативы бюджетной обеспеченности; минимальные государственные социальные стандарты; межбюджетные трансферты (дотации, субвенции, субсидии); бюджетные компенсации и займы; распределение поступлений от налогов, сборов и других обязательных платежей, между разными бюджетами и тому подобное.

Бюджетный федерализм – бюджетные взаимоотношения федерального центра и регионов. То есть бюджетный федерализм является понятием немного уже по отношению к фискальному федерализму. В Германии вместо понятия „бюджетный федерализм” употребляют „финансовое выравнивание”.

Следует отметить, что бюджетный федерализм существует не только в федеральных странах, некоторые его черты могут быть присущие и унитарным государствам. Это связано с тем, что в течение последних десятилетий во многих унитарных странах наблюдается процесс децентрализации власти и финансов, расширения полномочий органов местного самоуправления в бюджетно-финансовой сфере, появляются автономные образования.

Существуют разные модели бюджетного федерализма, разные группы моделей. Миргородская Л.О. выделяет две основных **группы моделей бюджетного федерализма**:

1) *децентрализованные модели* (например, в США) – характеризуются большой фискальной автономией региональной и местной власти, слабостью связей между разными уровнями власти; центральная власть фактически не занимается проблемами финансового выравнивания, мало считается с фискальными дисбалансами в развитии отдельных территорий. Местная власть при такой модели должна полагаться прежде всего на собственные силы;

2) *кооперативные модели* (например, в Австрии, ФРГ, скандинавских странах) – характеризуются тесным сотрудничеством разных уровней власти, активной политикой центральной власти в вопросах преодоления фискальных дисбалансов на разных уровнях управления и финансового выравнивания. Центральная власть активно заботится об обеспечении одинаковых стандартов общественных услуг в пределах всей территории государства (Миргородская, 2003, 65).

В некоторых научных трудах (Гусев, Швецов, 2001, 6–7) выделяются такие **модели бюджетного федерализма**:

1) *дуалистическая модель*, или же модель двух равноправных партнеров – федерального центра и субъектов федерации, где полномочия органов местного самоуправления в значительной мере определяются субъектом федерации (например, в Канаде, Индии)

2) *корпоративная модель*, при которой: а) активной является политика горизонтального выравнивания, повышенная ответственность центра за состояние региональных и государственных финансов, за уровень социально-экономического развития территорий; б) большая роль органов региональной власти в системе распределения налоговых доходов; в) достаточно широкое участие органов региональной власти в перераспределении национального дохода. Как примеры государств, где существует подобная модель бюджетного федерализма, С. И. Гусев и Ю. Г. Шевцов называют США, Бразилию, скандинавские страны. Однако, по нашему мнению, для США не является характерной корпоративная модель в чистом виде, поскольку уровень децентрализации власти там достаточно значительный.

Безусловно, вопрос существования бюджетного федерализма тесно связан с децентрализацией власти, расширением фискальной автономии региональной и местной власти (в пределах соответствующей модели бюджетного федерализма). Для большинства стран в настоящее время характерной является финансовая и экономическая децентрализация, иногда она совмещает в себе основные принципы как бюджетного федерализма, так и бюджетного унитаризма. Например, такие страны Северной Европы, как Финляндия, Норвегия, Швеция, Дания имеют достаточную степень автономии местных бюджетов, местных органов власти и при этом сохраняется сотрудничество между разными уровнями власти (то есть в этих унитарных странах совмещаются две модели бюджетного федерализма). Для некоторых других унитарных государств (в частности, Японии и Великобритании) при финансировании социальных расходов характерным является значительный уровень участия нецентральных органов власти.

Мировая практика бюджетного федерализма также создала модель федерализма, при которой из целого ряда государственных функций федеральные органы власти осуществляют нормативно-правовое регулирование, возлагающее реализацию самих функций на субъекты федерации. Подобные взаимоотношения между уровнями власти имеют название **федеральных мандатов**. Использование таких мандатов является характерным для Российской Федерации, США, Канады, Германии.

Федеральные мандаты бывают нескольких **видов**:

необеспеченный (классический) мандат – это своеобразное расходное обязательство, которое требует своего выполнения органами власти низших уровней и при этом соответствующие требования не подкрепляются финансированием из бюджета высшего уровня; в этом случае происходит отделение полномочий относительно установления нормативно правовой регламентации от полномочий относительно выполнения (реализации) такого регулирования;

обеспеченный (финансированный) мандат – отличается от предыдущего мандата тем, что передача определенных функций от органа одного уровня власти другому (как правило, низшего уровня) сопровождается передачей средств с целевым назначением.

Также встречается и другая классификация федеральных мандатов (См., например: Улюкаев, 2004, 116 – 189). Но мы сейчас не будем останавливаться детально на вопросе федеральных мандатов (это тема для отдельного научного исследования). В представленной статье мы рассмотрели вопрос о федерализме в бюджетных отношениях. Наиболее ярко он проявляется в межбюджетных отношениях. Можно утверждать, что федерализм в этих отношениях (характерный ранее только для федеративных государств) ныне развивается и в более простых – унитарных государствах); каждое государство по-своему строит модель межбюджетных отношений, в которых могут быть признаки бюджетного федерализма, а могут и отсутствовать таковые.

Литература

Гусев С. И., Швецов Ю. Г. Бюджетное регулирование в зарубежных странах (опыт, проблемы): Монография. Барнаул, 2001.

Миргородська Л. О. Фінансові системи зарубіжних країн: Навчальний посібник. К., 2003.

Улюкаев А. В. Проблемы государственной бюджетной политика: Науч.-практич. пособие. М., 2004.

К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ ФЕДЕРАЦИИ

Среди 192 государств-членов ООН 165 считаются унитарными и 22 федеративными государствами. Кроме того, несколько государств называют де-факто федерациями. Сами федерации делятся на симметричные и ассиметричные.

Слово федерация происходит от латинских *feodus*, *foederatio*, что означает союз или объединение нескольких унитарных государств для совместного решения представляющих общий для всех интересов проблем при сохранении каждым из них значительной юридической и политической самостоятельности. Есть федеративные республики, федеративные земли, объединение эмиратов, союзы островов, республик и народов.

Исторически государства образовывались как унитарные. В критических для себя ситуациях два или несколько соседних государств вступали между собою в союзы, которые иногда перерастали в конфедерации, а затем и в федерации. Стало быть, федерация считается более прочным и устойчивым союзом равноправных народов и государств. Первой классической федерацией стали Соединенные Штаты Америки, в которую они преобразовались после кратковременной конфедерации. При конфедерации образовавшие ее государства сохраняют всю полноту государственной власти, за исключением тех, которых они делегируют учреждаемой ими договорной власти, какими, обычно становятся защита от внешних врагов, внешняя политика и торговля, а также единая валюта. Конституция США, проект которой был разработан конституционным Конвентом представителей 13 штатов, является результатом продолжительных обсуждений и компромиссов представителей самостоятельных, но связанных общей судьбой штатов-государств, целью которых были, во-первых, формирование более эффективной договорной власти, во-вторых, сохранение максимальной самостоятельности образовавших Союз государств, которых мы почему-то произносим не по-английски (Объединенные Государства Америки), а по-немецки.

Как в период работы Конвента, так и в период ратификации проекта Конституции штатами в американском обществе шли острые и заинтересованные обсуждения и дискуссии о целях формирования федеральной власти, о ее полномочиях, правах и обязанностях и о том, как сохранить полноту прав и свобод штатов. Здесь уместно будет упомянуть, по крайней мере, статьи и письма Томаса Джефферсона и Дж. Вашингтона, рабо-

ты Д. Адамса «Мысли о правительстве» и «В защиту конституции правительства США», а также составленный им в 1779 г. проект конституции Массачусетс, газету «Федералист», в которых почти по всем пунктам Конституции дискутировали А. Гамильтон, Дж. Мэдисон и Д. Джей, каждый из которых излагал свое видение проблем.

Вашингтон был сторонником сильного и энергичного государства, которое должно обладать такими полномочиями, какие необходимы для исполнения его функций (Washington, 1988, 135, 143). В то же время, он выступал сторонником «должного ограничения и всестороннего контроля над каждым ведомством» государства (Washington, 1988, 137). Федералисты во главе с А. Гамильтоном ратовали за сильное государство с сильной властью пожизненно избираемого главы государства.

Классическую формулу федерации, соотношение прав и обязанностей граждан и государства, полномочий штатных и федеральных органов государства предложил лидер демократических республиканцев Томас Джефферсон. Джефферсон и его сторонники на основе опыта Европы и всего мира полагали, что права и свободы индивидов несовместимы с сильным государством. Последнее должно быть ограничено как полномочиями, так и размерами аппарата власти и управления, достаточными для того, чтобы охранять жизнь и безопасность свободных людей, когда они отдыхают, т. е. государство должно стать всего лишь «ночным сторожем» демократии. Общество, где много законов, не обязательно является лучшим, заявлял Джефферсон. Там, где граждане лишены права и возможности контролировать свое правительство, всегда будет возникать общество, в котором волки правят овцами. «Овцы живут счастливее сами по себе, чем под опекой заботливых волков» (Джефферсон, 1992, 72).

Большинство вопросов организации человеческой жизни должно находиться в ведении самих граждан, оставаться их личным делом. Существуют права, которые бесполезно и бессмысленно передоверять государству и которые все правительства до сих пор стремились нарушать. Чем больше власти сконцентрировано в руках правительства, тем менее свободны его граждане (The Writings, 1905, V. 14, 421)*.

Значительная часть делегируемых гражданами государству полномочий должна оставаться в ведении округов, графств и штатов и лишь то, что касается других стран и народов, должно находиться в ведении федеральных властей. Такое соотношение властных полномочий необходимо как в целях смягчения бремени населения по несению расходов на содер-

* Джефферсон писал: «Самое большое бедствие, которое может случиться с нами, – это представление правительству неограниченных полномочий», – писал он в «Декларации и протесте Виржинии» в 1825 г. (Jefferson, Vol. 17, 445).

жание властей, так и в целях сохранения большей демократии. Никакой власти государства народ не должен позволять изменить это соотношение. «Каждый человек и каждая общность людей, живущих на земле, обладают правом на самоуправление. Они получают его вместе с жизнью из рук природы. Личность осуществляет это право через свою индивидуальную волю, общность людей – через волю большинства, так как закон большинства есть естественный закон для каждого человеческого общества» (Jefferson, 1905, V. 14, 445). Став третьим президентом США и с помощью своих соратников, ставших четвертым и пятым президентами США, Джефферсон добился и практически, чтобы эта формула была реализована в жизнь. В итоге дух республиканизма восторжествовал в американской федерации, которая по праву считается самой совершенной и стала в последующем образцом для новых федераций. Канадская, германская и другие федерации во многом повторили путь и опыт американской федерации. Они складывались как конфедерации, переросшие в современные федерации. В Германии конфедерация приняла форму Германского Союза, преобразованного в 1870 г. в империю, а после ее распада – в Веймарскую республику, Третий Рейх и, наконец, в 1949 г. – в Федеративную Республику Германии.

Россия по стандартам политической теории не считается федерацией и ее не включают в число федеративных государств мира. В действительности Россия является содружеством почти 200, образующих ее своими ареалами проживания, коренных народов, естественным образом сложившейся *федерацией народов. Каждый народ (русские, татары, башкиры, осетины, якуты и др.), живет в этом содружестве самостоятельно в полном соответствии со своими собственными системами ценностей, но все они выступают как единое целое (Россия, россияне) в отношении других народов мира.* Государство же российское всегда оставалось сложным и своего рода уникальным явлением в мире. Даже монархическая Россия сочетала в себе элементы конфедерации (Польша, Финляндия, Бухарское и Хивинское ханства), федерации и унитарного государства. После Октябрьской революции и образования СССР Российское государство превращается в федерацию нового типа* (с правом вы-

* «Союз Советских Социалистических Республик – единое многонациональное государство, образованное на основе социалистического федерализма, в результате свободного самоопределения наций и добровольного объединения равноправных Советских Социалистических Республик.

СССР олицетворяет государственное единство советского народа, сплачивает все нации и народности в целях совместного строительства коммунизма» (ст. 70 Конституции СССР 1977 г.).

Субъектами федерации здесь являлись не территориально-административные единицы, как в прежних федерациях, а национальные государства.

хода образующих его республик из его состава, чего не было в других федерациях). Она была к тому же многоуровневой: многие из его субъектов-республик, на территории которых жили разные народы с той или иной степенью автономии и самоопределения были де-факто федерациями. Однако полная реализация принципов федерализма затруднялась противоречивостью правового поля общества и государства. Их политическая жизнь фактически определялись двумя основными законами: государства (Конституцией СССР) и правящей партии (Уставом КПСС). Истинно демократические принципы федерализма, на которых строилась Конституция, сводились на нет уставом правящей партии, основанной на принципе демократического централизма – безусловной подотчетности и соподчиненности всех партийных органов снизу вверх, а соответственно, и руководителей областей, республик и СССР – членов КПСС. Поскольку основные законы и решения, определявшие жизнь страны, принимались советами всех уровней по инициативе партийных органов, а также самими партийными органами, в федеративном по конституции государстве фактически действовала партийно-политическая вертикаль, являвшаяся руководящей и определяющей. Она скрепляла Союз, стояла серьезной преградой на пути проявлений национализма, шовинизма, ксенофобии и всех форм экстремизма, но, в то же время, сводила на нет принципы федерализма. С одной стороны, предпринимались практические шаги по возвышению статуса народов и расширению их права на самоопределение: некоторые области преобразовывались в автономные республики, а автономные республики – в союзные с расширением их полномочий. В 1944 г. Союзным республикам были возвращены полномочия по сношению с другими государствами, переданные ими по Конституции 1924 г. Союзному государству. Белорусская и Украинская ССР наравне с СССР и другими державами антигитлеровской коалиции стали государствами-учредителями ООН (СССР первоначально требовал такого статуса для всех союзных республик). С другой стороны, в связи «с возрастанием руководящей роли КПСС в советском обществе», почти все вопросы общественной и государственной жизни решались в столице Союза. Одним из вопиюще уродливых проявлений этой практики была передача Н. Хрущевым Крымской области из состава РСФСР в состав Украины. Во-первых, Н. Хрущев, будучи всего лишь Первым секретарем ЦК КПСС и одним из членов Президиума Верховного Совета СССР, не обладал конституционными полномочиями на это. Во-вторых, грубейшим образом был нарушен конституционный принцип федерализма, согласно которому все вопросы, связанные с изменением границ субъектов федерации, решаются только с согласия этих субъектов. Ни мнения народов РСФСР, ни населения Крыма Хрущев не спрашивал. Так что это решение, приня-

тое в явном нарушении права, может быть в любое время оспорено с полными на то основаниями.

Подобные волевые действия или акты руководства КПСС постепенно ослабили ее влияние в обществе и почти сразу же после прекращения ее деятельности федерация в форме Союза национальных республик распалась по инициативе руководителей фактически менее половины этих республик, каждая из которых ссылалась на статью 72 Конституции СССР, гарантировавшую им такое право.

Роспуск Союза был осуществлен поспешно, непродуманно и в нарушение элементарных норм жизни и права. Союз или федерация - это объединение народов в единую семью. Здесь всегда существует как то, что каждый народ привнес в эту федерацию, так и то, что было получено и приумножено их совместным трудом. Очевидно, что при распаде федерации каждый народ или субъект обратно получает в полном объеме то, что было ими привнесено. А созданное или приобретенное ими их совместными усилиями подлежит разделу в соответствии с вкладом каждого субъекта. При «разводе» республик следовало исходить из того, в каких границах они входили в состав Российского государства и что приобрели после присоединения к России. Применительно к Украине это почти вся Западная Украина, все побережье Черного моря и Крым. По всем нормам их следовало разделить между Россией и Украиной таким образом, что не только Крым, но и ряд областей Причерноморья законно должны оставаться в составе России. В Прибалтике это Виленский и Мемельский края, первый из которых был присоединен к Польше еще в 1920 г. и освобожден Советским Союзом в 1939 г. А Мемельский край с городом Мемелем (Клайпедой) не считались относящимися к Литве, а была включена в ее состав Парижской мирной конференцией 1919 г. на правах автономного образования. На этот край претендовала Германия, считая ее частью Восточной Пруссии, и Литва сама согласилась с этим и уступила край Германии по договору 1939 г. *Он был возвращен Советскому Союзу после победы над Германией и включен в состав Литовской ССР.* При выходе Литвы из состава СССР следовало вернуться к судьбе этих, обретенных Советским Союзом, территорий с тем, чтобы часть Виленского края с белорусским населением была включена в состав ставшего независимым белорусского государства. При «разводе» Грузии и России уместно было вернуться к Георгиевскому трактату и гарантировать Грузии только те территории, в пределах которых она вошла в состав России. Все остальное – итог совместных усилий России и Грузии и должно было бы находиться в совместном управлении этих республик, либо получить законное право на самоопределение вплоть до функционирования в качестве независимых государств.

После распада многоуровневой федерации ее верхний уровень исчез, сохранились второй и третий уровни: в результате установления произвольных границ субъектов СССР, после чего многие народы оказались разделенными между соседними республиками, а также интенсивного перемещения населения, обусловленного потребностями в рабочей силе в бурно развивавшихся районах, почти все республики стали де-факто федерациями. Наиболее яркий пример такой федерации – постсоветская Россия. Она имела возможность устроиться по-новому и формировать разные уровни власти с учетом выражения подлинной воли народа после объявления своей независимости. Необходимо было созывать Учредительное собрание или Конвент представителей всех народов многонациональной страны для определения форм государственного устройства, структуры государственной власти, их полномочия, механизма формирования институтов власти и контроля над ними. Прежде всего необходимо было четко установить, что находится в ведении субъектов федерации и что они делегируют федеральной власти. Ничего из этого сделано не было. Новые власти России с самого начала руководствовались имперским принципом «будет так, как я (самодержец) сказал».

В конституциях всех федераций властные полномочия делятся на две группы: на те, которые находятся в ведении субъектов федерации, и те, которые делегированы федеральному центру. В Конституции РФ львиная доля полномочий находится в ведении Федерации, и лишь незначительная часть – в совместном ведении федерального центра и субъектов федерации. Ни одного полномочия, находящегося всецело в ведении субъекта Российской Федерации в Конституции нет. Нетрудно представить себе, кто будет решать вопросы, находящиеся в совместном ведении федерального центра и назначаемых им властей субъектов федерации. Вот почему Российское государство не подпадает под федерацию. Чтобы соответствовать этому параметру государственности необходимо принципиально пересмотреть государственное устройство России, начав все с формирования подлинно представительного Учредительного Собрания (Земского Собора, Конвента) и разработки проекта новой Конституции многонационального государства.

Литература

Джефферсон Т. О демократии. Л. 1992.

The Writings of Thomas Jefferson. 1905.

Washington: A Collection, compiled and edited by W.B. Allen. Indianapolis, 1988.

ПАТРИОТИЗМ И ГРАЖДАНСТВЕННОСТЬ КАК ФАКТОРЫ УКРЕПЛЕНИЯ ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА

Мировая практика показывает, что образование новых федеративных государств активизирует процессы формирования патриотизма и гражданственности.

Руководство России после многолетней политики уступок и капитуляции в отношениях с Западом изложило положения, связанные с политикой формирования патриотизма в программах «Патриотическое воспитание граждан РФ» на 2001-2005 и 2006-2010 годы. Однако в условиях многонационального государства, идейного плюрализма отсутствует чёткое понимание патриотизма и гражданственности. Их современное понимание характеризуется многовариантностью, разнообразием и неоднозначностью. Каждое политическое направление наполняет их своим содержанием.

Содержание и направленность патриотизма и гражданственности определяется, прежде всего, духовным и нравственным климатом общества, его историческими корнями, питающими жизнь поколений. Не случайно, оценивая германский опыт государственности, некоторые немецкие политологи отмечают: « Федерация выступает как форма, которая позволяет в границах большого государственного образования сохранить исторически сложившиеся многообразие и своеобразие традиций, обычаев и культур различных групп и слоев населения или людей ». (Конституционный вестник, 1992, 70). Это особенно важно в современных условиях, когда российское общество лишено чёткого социального идеала, ориентировано на потребительский образ существования, приспособленчество, а в конечном итоге и на космополитизм.

Основываясь на обобщенном анализе многих мыслей, высказываний наших выдающихся и замечательных соотечественников о патриотизме, можно сформулировать главный смысл и значение этого понятия.

В целом патриотизм понимается как одна из наиболее значимых, непреходящих ценностей, присущих всем сферам жизни общества и государства, являющейся важнейшим духовным достоянием личности, характеризует высший уровень её развития и проявляется в активнореальной самореализации на благо Отечества.

Патриотизм представляет собой своего рода фундамент общественного и государственного здания, идеологическую опору его жизнеспособности,

одно из основных условий эффективного функционирования всей системы социальных и государственных институтов. В историческом плане патриотизм является источником духовного и нравственного здоровья общества, жизнестойкости и силы народа, которая особенно мощно и неудержимо проявляется во время больших, исторически значимых событий, в годы трудных испытаний. Данное обстоятельство очень актуально, так как существует острая необходимость в духовных факторах укрепления федерализма в России.

Патриотизм зарождается и формируется в личности как чувство, связанное с мирозерцанием родного края, ближнего окружения в раннем детском возрасте. В более зрелые годы это чувство социализируется, возвышается и конкретизируется, особенно в процессе осуществления общественно полезной деятельности, в реализации общенациональных целей.

Патриотизм выступает в единстве духовности, гражданственности и социальной активности личности, любого другого субъекта, осознающих свою нераздельность, неразрывность с Отечеством, реализующих свои возможности и способности в интересах развития общества и укрепления государства.

Любовь к родной земле помогла россиянам преодолеть не одно испытание. Она же явилась источником деятельного патриотизма, которому Н.Карамзин посвятил следующие слова: «Патриотизм есть любовь ко благу и славе отечества и желание способствовать им во всех отношениях. Он требует рассуждения и потому не все люди имеют его... Я не смею думать, чтобы у нас в России было не много патриотов; но мне кажется, что мы излишне смиренны в мыслях о народном своем достоинстве, а смирение в политике вредно. Кто самого себя не уважает, того, без сомнения, и другие уважать не будут...» (Карамзин, 1802, 59-61)

Основы государственно-патриотической идеи закладывались в период создания единого централизованного Московского государства. Этому способствовала многовековая борьба русского народа с татаро-монгольским игом, утверждение самодержавия на Руси, объявление царя «помазанником Божиим», усиление его единоличной власти.

История России - история проявления патриотизма. В чём он проявляется? Каковы его особенности?

Во-первых, российский патриотизм отличает народный характер, сознательное, бескорыстное стремление к защите национальных интересов, готовность к самопожертвованию во имя свободы и независимости России.

Во-вторых, интернациональность проявления патриотизма основана на многонациональном составе России. Все по праву называют себя россиянами, подчёркивая этим свою принадлежность к российскому государству и готовность защищать его интересы с оружием в руках.

В-третьих, особенностью российского патриотизма является державность, основанная на чувстве национальной гордости за принадлежность к великой стране, представители которой внесли значительный вклад в культуру, науку и прогрессивное развитие человечества, стране, простирающейся на огромном пространстве.

В-четвертых, российский патриотизм отличает динамизм, активность, практическое участие граждан в делах государства и его защите. Русский философ П. Я. Чаадаев считал, что время «слепой влюбленности» в Отечество прошло. Эту влюбленность надо доказывать конкретными делами, как это делали Минин и Пожарский, тысячи наших соотечественников в годы Великой Отечественной войны.

В-пятых, особенностью российского патриотизма выступает его высокая гуманистическая основа, вера в то, что богатейший духовно-нравственный потенциал российских народов способен оказать позитивное влияние на ход человеческой истории.

Анализ сущности и особенностей российского патриотизма позволяет с уверенностью утверждать, что патриотизм - это и политика, и идеология, и высокое нравственно-психологическое чувство. На протяжении более чем тысячелетней истории нашего государства русские воины доказывали в бою, что превыше всего для них честь, независимость и достоинство Отечества.

На протяжении столетий россиянин чувствовал себя гражданином великой страны, и это чувство принадлежности к великой державе для граждан является неотъемлемым элементом традиционного образа жизни и морали. Не случайно всё, что укрепляет национальное достоинство, подавленное распадом СССР и унижениями начала 90-х, получает в обществе поддержку на современном этапе развития российского общества. Возрождение патриотизма и гражданственности во многом являются важнейшим условием возрождения России как великой державы.

Одним из характерных проявлений российского патриотизма и гражданственности, принципом их формирования является историческая преемственность, которая невозможна без общности исторической памяти и исторического воспитания, осознания исторической непрерывности, своей принадлежности к истории Отечества и его будущему. «История, - пишет итальянский историк Ф. Ч. Казула, - самый главный предмет для человека, для всего живущего, для народа, ... представляет собой визитную карточку прошлого человека и ставит его на определенную ступень общественного признания. Народ, не имеющий истории, не представляет большой ценности, и он не достоин лучшего будущего; и не случайно, когда хотят уничтожить какой-либо народ, у него прежде всего отнимают историю». (Казула, 1997, 11)

О реальной угрозе историческому сознанию народов России говорят многие учёные и политики. «Главным инструментом разрушения является манипуляция нашим историческим и национальным самосознанием, - утверждает Н. Нарочницкая. - Ибо нация, способная сохранить себя в истории, это не простая сумма индивидов, а преемственно живущий организм с целями и ценностями национального бытия, с общим духом и верой, представлениями о добре и зле, с общими историческими переживаниями. Именно это и делает из народонаселения нацию, способную к творческому историческому акту». (Нарочницкая, 2005, 71)

Историческая преемственность, возрождение лучших традиций может приостановить губительный процесс духовных потерь и деградаций. Историческая преемственность как бы организует связь поколений, на ней держится нравственная жизнь народа. Чем многообразнее традиции, тем духовно богаче народ. Пренебрежительное отношение к прошлому приводит к нарушению преемственности в развитии общества и культуры, к утрате ценностных достижений народа.

Национальный нигилизм и неверие, неспособность граждан найти согласие по вопросам прошлого, настоящего и будущего во все времена российской истории были на руку недоброжелателям Отечества, не способствовали его укреплению. История не прощает самопредательства. «Нужно вернуть уважение к своей истории. Ненормально не быть патриотом, - считает член Экспертного совета СФ РФ, профессор М. М. Решетников. - Народ нужно поднимать не только повышением зарплат и детских пособий, но и самоуважением. Мы слишком долго втапывали в грязь всю свою историю. Куда же дальше?». (Решетников, 2006, 3)

Патриотизм и гражданственность как глубоко социальное по своей природе явление представляет собой не только грань жизни общества, но и источник его существования и развития, выступает как атрибут жизнеспособности и безопасности. Это подтверждает недавний конфликт на Кавказе, в котором по мнению политолога С. Маркова «Россия впервые действовала как суверенная демократия». (Марков, 2008, 8).

Важнейшим условием формирования и укрепления федерализма служит социальная ориентированность патриотизма. Обращая внимание на эту грань, заместитель руководителя администрации Президента В. Сурков пишет: «Сбережение народа может стать центром и средством становления. Программой гуманизации политической системы, социальных отношений, бытовой культуры. Навыком бережного подхода к достоинству, здоровью, имуществу, мнению каждого человека». (Сурков, 2006, 4). На это, собственно и нацелены, недавно принятые, долгосрочные федеральные проекты и программы, объединяющие народ.

На современном этапе развития РФ возрождение патриотизма является условием возрождения России как великой державы. Важнейшими предпосылками её укрепления являются историческая преемственность, державность, духовность и социальная ориентированность. Поэтому, укрепление федерализма тесно связано с решением проблемы формирования патриотизма и гражданственности всего многонационального народа России.

Литература

Америка не успокоится. Нам надо быть к этому готовыми. Комсомольская правда . 2008. 9 сентября..

Казула Ф. Ч. Третий подход к истории. Пиза. 1997.

Карамзин Н. М. О любви к Отечеству и народной гордости // Вестник Европы. 1802. № 4.

Конституционный вестник. М., 1992. № 1.

Нарочницкая Н. А. За что и с кем мы воевали. М., 2005.

Решетников Н. М. Аргументы и факты. 2006. № 51.

Сурков В. Аргументы и факты. 2006. № 48.

И. М. Побединский
(Санкт-Петербург)

РАЗВИТИЕ ИДЕЙ ФЕДЕРАЛИЗМА В ТЕОРИИ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Существенный толчок в развитии идей федерализма дали события, развернувшиеся после окончания второй мировой войны на европейском континенте. Именно тогда стали складываться научные школы, первоначально находившиеся на стыке науки и политики. Идея объединения европейских государств в рамках одного наднационального образования привела к появлению множества научных подходов к тому, каким образом должна быть объединена Европа.

Европейский федерализм является самой известной в широких кругах концепцией интеграции. Подвергая критике государство-нацию, федералисты говорили, что в рамках существующих национальных образований граждане больше не чувствуют экономической и политической безопасности. Как утверждал один из основателей движения Европейского федерализма Алтьеро Спинелли, государство-нация утратило

свое право на существование, так как более не может гарантировать политическую и экономическую безопасность своим гражданам. Основной целью национального государства, обладающего абсолютным суверенитетом, является доминирование над менее сильными соседями, а в конечном итоге — господство сильнейшего государства над всеми другими. Спинелли был уверен, что «государство уже перестало быть защитником гражданских свобод, а трансформировалось в главного вассала, добивающегося максимальной эффективности в условиях войны» (Spinelli).

Для другого видного деятеля движения федерализма Марио Альбертини государство-нация разрушает жизнь его граждан, сдерживая экономическое производство и создавая предпосылки для войны. Он считал, что государство вступает в противоречие с самими собой, защищая принципы демократии на внутривнутриполитической арене и отрицая ее ценности в международной политике. Поэтому государство-нация «должно быть заменено на многонациональное федеральное государство, а Европейская федерация должна стать сообществом людей различных наций, федеральных людей» (Pinder, 2002, 158).

Большинство авторов понимает под федерализмом концепцию государственного устройства, характеризующуюся конституционным образованием, где власть разделяется между несколькими уровнями управления. Федеративные системы часто понимаются, как покоящиеся на постоянном договоре между территориальными единицами, которые должны передать центральному правительству часть своих властных полномочий, сохраняя в то же время свою целостность и определенную автономию: «Магическая формула» для федеративных систем составляет оптимальное соотношение сплочённости и разнообразия» (Rosamond, 2000, 24). То есть децентрализация власти происходит только в тех областях, где это действительно необходимо.

Источниками федерализма можно назвать многочисленные проекты переустройства системы международных отношений в Европе, а также успешный опыт некоторых федеративных государств, например, США. Учитывая разнообразие европейских государств, тяготение к федерализму в процессе европейской интеграции становится очевидным. Среди всех других теорий интеграции именно федерализм сыграл ключевую роль, став идейной основой в движении политического объединения Европы.

Бен Росамонд в своем фундаментальном труде о теориях интеграции указывает на то, что у европейского федерализма как идеологии нет ярко выраженной научной школы (Rosamond, 2000, 23), и эта концепция претендует скорее на то, чтобы стать конкретным политическим проек-

том с определёнными целями. Однако в Италии получила развитие школа европейского федерализма, основателями и самыми видными деятелями которой стали уже упомянутые Алтьеро Спинелли, Марио Альбертини, а также Серджио Пистоне. Альбертини внес наибольший вклад в развитие академической школы федерализма на Апеннингах. Именно им было основано Движение европейских федералистов, в рамках которого сформировался научный подход к данному концепту. Альбертини называл федерализм, наряду с коммунизмом, социализмом, либерализмом политическим мышлением или идеологией. Единственная разница заключалась в том, что идея европейского федерализма не была реализована на практике, поэтому идеологию федерализма ученый относил к разряду утопий.

Альбертини представил в своих работах тройственную структуру идеологии или политического мышления (Castaldi, 2005. 2-8). Любое мышление должно обладать базовой ценностью, институциональным аспектом и историко-социальным аспектом. К основной ценности федерализма Альбертини как и многие другие исследователи этой теории относил мирное сосуществование. С институциональной точки зрения федерация противопоставляется у него унитарному государству с одной стороны и конфедерации, в которой не происходит передачи суверенитета на центральный уровень управления, с другой. Наконец историко-социальный аспект федерализма – это возможность преодоления разделения мирового сообщества на конфликтующие нации. Также Альбертини указывает на то, что федерализм соединяет в себе единство и различие. В рамках федеративного строя появляется возможность решения глобальных проблем с одной стороны и понимания культурных различий с другой. По мнению Альбертини федерация «это подходящий инструмент, чтобы объединить человечество в рамках многоуровневой системы демократического управления» (Pinder, 2002, 161).

В целом, концепция федерализма ставит перед интеграцией четкую стратегическую цель — объединение Европы путем образования сверхгосударства, которое будет функционировать на принципах разделения властей. Появление модели союзного государства определяется в качестве конечной точки, результата интеграции. Должны быть созданы наднациональные институты, которым государства-участники передадут часть своего суверенитета. Идейной основой будущего объединения выбран федерализм, позволяющий адекватно распределить источники легитимности и полномочия между различными уровнями власти — местным или региональным, национальным и наднациональным. Гражданам мега-государства отводится та же роль, что и в национальном государстве. Они выбирают все находящиеся над ними уровни власти и

получают от союзной власти свою первичную идентичность — равных перед законом и равных друг другу граждан союза (Буторина, 2005, 28).

Литература

Буторина О.В. Понятие региональной интеграции: новые подходы. — Космополис 2005, № 3 (13). <http://www.polit.ru/research/2006/04/10/butorina.html>

Castaldi R. A Federalist framework theory of European integration. — Centro Studio Federalismo, 2005. http://www.csfederalismo.it/DocumentFolder/PP_Castaldi_05.pdf

Pinder J. Mario Albertini in the history of Federalist thought. — The Federalist. 2002, № 3. С. 158 — http://www.euraction.org/revfiles/3_02.pdf

Rosamond B. Theories of European Integration. New York: Palgrave, 2000.

Spinelli A. Ventotene Manifesto. Trans. by E.Urgesi http://www.altierospinelli.org/manifesto/en/manifesto1944en_en.html

И. В. Радиков
(Санкт-Петербург)

ФЕДЕРАЛИЗМ КАК ВОЗМОЖНЫЙ ИСТОЧНИК ОПАСНОСТЕЙ ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ И ИХ ДЕМПФЕР

1. Федерализм — это демократический механизм обустройства народов и территорий страны, налаживание их взаимоотношений по всей вертикали государственной власти, это демократический способ жизнедеятельности государства, управления делами внутри государства, между общностями и территориями.

2. Мировой опыт показывает, что федерализм как форма государственного устройства достаточно эффективен, но в то же время весьма сложен и при неумелом использовании может оказаться источником весьма серьёзных опасностей для общественного развития. Эти опасности нужно знать, чтобы отслеживать их появление и вовремя демпфировать их. Мировая практика внедрения федерализма дает много примеров неудач, порой весьма трагических, которые были порождены именно извращением хода федерализации.

Среди потенциальных **опасностей федерализма** следует назвать:

а) возможные *противоречия между общими интересами страны (федерации) и отдельных регионов*. То, что выгодно стране, не обязательно выгодно региону, и наоборот. Наибольшие противоречия между регионами и федеральным центром касаются объектов собственности и системы налогообложения. Асимметричность в отношениях федерального Центра с субъектами Федерации обостряет эту проблему, даёт её прямой выход в политическую практику. При умелом руководстве государством это обеспечивает своевременное снятие остроты, но при неумелом создаёт новый фронт общественного противостояния. Особенно актуально это для страны, в которой регионы отличаются уровнем экономического развития. В России каждый регион-донор заинтересован в том, чтобы передать в Центр меньше, чем этого требует федеральное законодательство и федеральные власти; каждый регион-реципиент заинтересован в том, чтобы получить большее количество средств, нежели готов предоставить Центр;

б) *усложнённость управления, а потому опасность его недостаточно высокой эффективности*. Так, в действующей модели российских федеративных отношений нет действенных механизмов, обеспечивающих реальное участие субъектов РФ в принятии важнейших социально-экономических решений, согласованность и баланс интересов по линии федеральный Центр - субъект Федерации - муниципальное образование;

в) *возможность отступлений в относительно независимых, сильных регионах от формально установленных норм в федерации, например, демократических, влекущих за собой нарушения прав человека*. Федерализм - структура скорее сетевая, чем иерархическая, поэтому субъекты федерации могут выстраивать государственные системы, вступающие в противоречие с общей линией и философией национального развития. Сильные регионы могут вести независимый курс, не соотносясь с Центром и с другими регионами. Примеры из новейшей российской истории: поведение властей Москвы, Татарстана, политико-правовая позиция властей Башкортостана при Б. Ельцине;

г) *перманентная опасность дезинтеграции федерации, автаркии (особенно для субъектов-доноров)*. Федерализм снимает накал сионимизма страстей, но он чреват опасностью дезинтеграции, и пример ряда государств показывает это со всей очевидностью. Так, американские историки пишут, что семена Гражданской войны были посеяны отцами-основателями из-за мултикультурности особенностей штатов, и именно это предопределило войну, а не моральные и экономические различия только, как бы на этом ни настаивали (притом дружно) северяне и южане. В случае с Россией наиболее ярким примером является

Чечня. Однако на крайнем западе и на крайнем востоке страны (Калининградская область, Приморский край) заметны новые опасные тенденции: экономические взаимоотношения "привязывают" наши регионы к близлежащим иностранным соседям гораздо сильнее, чем к федеральному центру.

д) *этнический национализм*. Этнический национализм — наиболее эгоцентричная форма национализма, он стремится навязать любому свободному правительству собственную бескомпромиссность, на его основе труднее всего возвести систему конституционализированного соучастия во власти. Бытует представление, что федерализм может быть эффективным средством решения проблем, связанных с межэтническими конфликтами. На деле же полиэтнические федерации относятся к числу тех, которые труднее всего поддерживать; они имеют наименьшие шансы на сохранение, поскольку образованные по этническому принципу единицы, как правило, не хотят сливаться в подразумеваемые федерацией тесные объединения. Полиэтнические федерации могут нести с собой угрозу гражданской войны.

д) *возможные диспропорции между регионами с точки зрения их развития во всех сферах;*

ж) *запаздывание распространения импульсов нововведений, обусловленное отсутствием четкой иерархии в территориальной структуре.*

3. С точки зрения государственного устройства, федерализм является механизмом государственной власти, позволяющим минимизировать возникающие политические, социальные, в том числе внутриэлитные опасности - противоречия, порождающие угрозы национальной безопасности, потенциально способные привести к распаду единого государства. Федерализм в этом смысле способен выступать демпфером социально-политических и других угроз. Но федерализм сам по себе, как и демократия, не есть лекарство против этих угроз. Он в известной степени уменьшает вероятность превращения потенциальных опасностей в реальные угрозы, потому что учит жить с существующими противоположностями и даже противоречиями, уживаться с ними, находить компромиссы противостоящих сторон. Поэтому он трудно укореняется в обществе, где нет культурной и исторической привычки к компромиссу, что наглядно проявилось в постсоветской реальности.

Демпферные возможности федерализма обусловлены следующими обстоятельствами.

Во-первых, в самой природе федерализма заложен большой воспитательный потенциал, который при умелом его раскрытии (а может быть и при определенных условиях) может подготовить общество к рационально-прагматическому восприятию конфликтов. Как принцип обще-

ственных отношений, федерализм может выступить в качестве “конструктора” (созидателя) взаимоотношений между отдельными социальными образованиями и государством и в значительной степени смягчить противостояния сторон, переводя конфликт в состояние состязательности и конкуренции.

Во-вторых, федерализм, основанный на принципе равновесия, формирует механизм согласительных мероприятий, значительно снижающий опасность трудноразрешимых конфликтов. В демократическом обществе, как правило, учитывается мнение не только большинства, но и меньшинства и это также можно считать проявлением элемента федерализма, заключающийся в стремлении сохранить “равновесие между частями”.

Федерализм, строящийся на самоорганизации и самоуправлении, развивает чувство ответственности за происходящее в данной автономии, заставляя тем самым выбирать такие средства и способы разрешения возникающих коллизий, которые содержат в себе больше конструктивного, чем разрушительного.

В-третьих, принципы федерализмы - равновесие, координация действий, автономность - способствуют более четкому распределению функций и компетенций между различными социальными и политико-территориальными устройствами. Именно таким образом федерализм препятствует монистической концентрации власти и в этом смысле, пожалуй, только он способен распределить или рассредоточить власть так, чтобы не было возможности и не возникало искушения ее узурпации какой-то одной структурой общества. Такое положение вещей при федерализме исключается, так как идея федерального государства как раз и заключается в неперменном сбалансированном разделении законодательных и исполнительных функций между центром и территориями.

В-четвертых, основные тенденции федерализма - центростремительные и центробежные - содержат в себе потенциал для управления, урегулирования и разрешения неизбежных противоречий. Благодаря сочетанию центростремительных и центробежных элементов, федерализм способствует уменьшению отчужденности, возникающей между центром и периферией, облегчая тем самым разрешение противоречий. Так, двойная структура органов федеративного государства (центр и регионы) является хорошим противодействием “территориальной дихотомии”. Интересы и проблемы, возникающие и затрагивающие только отдельные территории удовлетворяются и разрешаются в результате собственных инициатив и собственными силами.

В-пятых, федерализм способствует поддержанию и развитию здоровой конкуренции. Это значит, что не только центр, но и его субъекты могут в полной мере реализовывать свои собственные идеи в своих собственных территориях. Так появляется возможность решать аналогичные проблемы по-разному. Благодаря соревновательности, которая непременно возникает в ходе проведения встреч, совместных обсуждений проблемных вопросов и т.д., вырабатываются мероприятия, способные разрешить их или, по крайней мере, пытающиеся это сделать.

Федерализм способствует трансформации социального напряжения в такое состояние, которое, хотя и не устраняет противоречия, но открывает большие возможности для открытого диалога о них. Это надо понимать так, что федерализм не выступает в качестве некоего “очистителя” политики от конфликтов. Скорее всего, конфликторегулирующие функции федерализма заключаются в том, чтобы создавать такие институциональные формы, которые отображали бы весь спектр социальных образований: от крупных до самых маленьких и которые помогали бы преодолевать аполитичность населения и обеспечивали бы притягательность участия для него в общественно-политической жизни. Кроме того, трактуемый таким образом федерализм, вполне возможно, способствовал бы уменьшению разрыва между политической элитой и остальной частью населения. Разумеется, на практике все выглядит далеко не так идеально, как представляется в теории федерализма, и было бы ошибкой сводить федерализм к роли “ликвидатора” ежедневных политических напряжений и баталий, которые являются естественным результатом вполне определенной структуры общественных интересов.

Учитывая все характеристики, которые были даны федерализму, вполне можно утверждать, что федерализм имеет достаточно оснований для того, чтобы его признать как одно из наиболее эффективных средств элиминации и нейтрализации угроз для общественного развития.

ФЕДЕРАЛИЗМ КАК ПРИНЦИП ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ И СПОСОБНОСТИ ГОСУДАРСТВА УПРАВЛЯТЬ*

Общим понятием для избранной темы является понятие *федерализма*. Оксфордский словарь по политологии дает следующее определение этому понятию: «Термин предполагает, что все могут быть удовлетворены (или никто постоянно не испытывает неудобства) хорошим объединением национальных и региональных/территориальных интересов внутри сложной структуры сдержек и противовесов между центральной, или национальной, или федеральной системой управления, с одной стороны, и множеством региональных систем, с другой стороны» (McLean, 1996, 179). Это определение фиксирует отношения между центральными и региональными органами власти и управления, построенном на основе разделения властей. Оно близко определению федерации, хотя и включает более широкий контекст. В этом отношении более точным являются определения федерализма, исходящие из его понимания как некоторой нормативной структуры, определенной наличием прав на самоуправление различных групп и/или территорий в рамках объединенной политической системы. Здесь понятие федерализма относится к любой системе управления, где наблюдается сочетание единства и разнообразия в управлении и где существуют какие-либо структуры, имеющие особый статус управления. Пожалуй, трудно согласиться с таким широким пониманием федерализма, если не учитывать, что право на самоуправление здесь включает нечто большее, чем право на местное самоуправление, а именно – политическую автономию.

Федерации как центральные формы федеральных политических систем характеризуют такие отношения между центром и территориями/группами, когда соответствующие системы управления формируются и действуют, обладая собственными источниками легитимации власти и полномочий. Хотя этот традиционный взгляд на федерацию, основанную на разделении властей, подвержен сегодня модификации, тем не менее он лежит в основании понятия федерации как формы государст-

* Тезисы подготовлены при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ («Способность государства и системы оценки эффективности государственного управления: международный опыт и современная административная реформа в России»), проект № 07-03-00553а.

венного устройства. Этот тип федеративного государства можно отнести к «дуальному» федерализму.

Однако концепция «*дуального*» *федерализма* была подвергнута критике, т.к. в развитии федеративных государств происходили существенные изменения, связанные с изменением позиции центральной власти. В Соединенных Штатах подчеркивалось, что эта концепция перестала отражать реальность федерации в США уже в 30-е годы в результате «Большого курса» Рузвельта, во время второй мировой войны и в первые десятилетия после нее. На смену «дуальному» федерализму пришел «*кооперативный*» *федерализм* с сильной центральной властью и ее политикой перераспределения ресурсов между штатами посредством различных федеральных программ помощи, усиления регулятивной функции центрального правительства, фискальной федеральной политики и др. Следует заметить, что эти две формы федерализма в США некоторые исследователи рассматривают в качестве двух исходных идеальных типов, которыми руководствуются в своей политике демократы и республиканцы. Существует мнение, что в конце двадцатого века появилась третья форма федерализма, которая получила наименование «*организмического*» *федерализма* с еще более тесной зависимостью между федеральными структурами и составляющим федерацию единицами. Тем не менее, как представляется, первые две формы федерализма выражают две стороны одного и того же явления – единства государства при наличии автономных властей внутри него. Поэтому и в основных принципах федерального государственного устройства находят выражение характеристики обеих его сторон.

Тем не менее, все идеально-типические формы федерализма включают в себя и элементы разделения компетенций и элементы единства власти и управления. Акцент на «дуальной» природе федерации ведет к подчеркиванию разделения властей и компетенций, «кооперативная» составляющая находит выражение в принципах единства, а органическая модель подчеркивает интегративный компонент взаимодействия центра и субъектов федерации. В этом отношении можно выделить некоторые общие принципы организации публичного управления в федеративных государствах (Robertson, 1993, 184-184; Watts, 1999, 7):

две структуры управления, каждая из которых прямо связана со своими гражданами; обеспечение баланса власти и управления между различными уровнями федерации;

формальное конституционное распределение законодательных и исполнительных полномочий и размещение государственных ресурсов между двумя системами управления, гарантирующих определенные области подлинной автономии для каждой системы; субсидиарность как

принцип решения проблемы на том уровне управления, где она возникает;

обеспечение представительства различных региональных позиций внутри институтов выработки федеральной политики, обычно проводимое особой формой второй палаты парламента;

верховенство писаной конституции, поправки в которую вносятся с согласия значительной части составляющих федерацию единиц;

посредник (в форме суда или референдумов) для разрешения споров между структурами управления и власти;

процессы и институты для облегчения межуправленческого сотрудничества в тех областях, где существует совместная компетенция или ответственность пересекается.

Обеспечение этих принципов, однако, является довольно сложным делом и требует определенных способностей государства как на уровне федераций, так и на уровне их субъектов. Понятие «способность государства» (state capacity) во многих его контекстах сегодня используется довольно широко. Сам термин появился в конце 1980-х гг., но именно сейчас он приобрел самостоятельное значение. Часто выделяются отдельные составляющие этой способности: «управленческие способности» (governance capacities), «правительственные способности» (governmental capacities), «административные способности» (administrative capacities), менеджеральные способности (management capacities), «способности формулировать политику» (policy-making capacities), «политические способности» (political capacities), «институциональные способности» (institutional capacities). При этом все термины обладают концептуальной нагрузкой, т.е. занимают определенное место в теоретическом описании публичного управления. Административные реформы 1990-х гг. уже учитывают федеративную составляющую. В федеративных странах Латинской Америки продолжается процесс децентрализации. Но особое значение она приобретает в связи с развитием интеграционных процессов и вовлечением внутринациональных регионов в интенсивное внутреннее и внешнее взаимодействие. Однако, отмечается и другая тенденция – возрастания роли федеральных органов власти с целью повышения их способности управлять и поддерживать устойчивость и реактивную способность власти. Стремление не потерять управляемости сопровождается усилением координирующей функции центра. Возникает то, что получило наименование ассиметрической модели власти (Marsh, 2008), применительно к федерациям – «дисперсированный федерализм», «принудительный федерализм», «самоусиливающийся федерализм» (Roberts, 2008; Posner, 2007; De Figueredo, McFaul, Weingast, 2007).

Российская административная реформа, с одной стороны, включала в себя элемент повышения самостоятельности муниципалитетов и более четкого разграничения полномочий между органами федеральной власти и органами власти субъектов федерации. С другой стороны, повышалась роль федерального центра в управлении, контроле и координации. При этом в тени оставался вопрос о формировании способностей управлять в условиях сложного сочетания самостоятельности и координации. В дальнейшем возникла комплексная проблема – повысить соответствие политико-административного управления задачам политики развития. По-видимому, новые трансформации в политико-административной системе федерального государства будут все более следовать требованиям: не командовать, а координировать; не противостоять, а сотрудничать; не информировать, а общаться; не обязывать, а стимулировать; не только поддерживать инновации, а быть инновативным; быть не только эффективным, но и справедливым.

Литература

De Figueiredo R., McFaul M., Weingast B. Constructing Self-Enforcing Federalism in the Early United States and Modern Russia. In: *Publius: The Journal of Federalism*. 2007. Vol. 37. N 2.

Marsh D. Understanding British Government: Analysing Competing Models. In: *The British Journal of Politics & International Relations*. 2008. Vol. 10. N 2.

Posner P. The Politics of Coercive Federalism in the Bush Era. In: *Publius: The Journal of Federalism*. 2007. Vol. 37. N 3.

Roberts P. Dispersed Federalism as a New Regional Governance for Homeland Security. In: *Publius: The Journal of Federalism*. 2008. Vol. 38. N 3.

Robertson D. *The Penguin Dictionary of Politics*. 2nd ed. Harmondsworth: Penguin Books Ltd., 1993.

Watts R. *Comparing Federal Systems*. 2nd ed. Montreal et al.: McGill-Queen's University Press, 1999.

РАЗДЕЛ II. РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА И ПРОТИВОРЕЧИЯ РАЗВИТИЯ

А. В. Баранов
(Краснодар)

ПРОТИВОРЕЧИЯ ПОСТСОВЕТСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ И ВОЗМОЖНОСТИ РЕФОРМ ФЕДЕРАЦИИ

Проблематика федерализма всё чаще становится объектом политических исследований. Системный анализ федерализма предполагает акцент на общественных основаниях государственного устройства. Д. Элазар подчеркивал: «Федерализм – это вопрос взаимоотношений. Он воплощается в конституциях и институтах, но в конечном счете имеют значение именно взаимоотношения». Измерения федерализма: политическое, территориальное, социальное и культурное. Могут быть развиты неравномерно и противоречить друг другу в повседневных практиках.

Цель тезисов – определить противоречия федерализма в РФ. Методика исследования – сравнительный подход. В качестве единиц анализа выбраны типологические признаки федерализма.

В политических практиках современной России преобладают проявления «торга», корпоративного согласования интересов как «по вертикали» – между федерацией и ее субъектами, так и «по горизонтали» между регионами.

1. Российский федерализм имеет короткую политическую традицию. Он слабо укоренен в политической культуре страны, которая ближе к подданническому, а не гражданскому типу. Россия стала федерацией де-юре в 1918 г., а де-факто оставалась унитарным государством с асимметричной этно-территориальной автономией до 1990 г. Советская система использовала правовые институты федерации, чтобы преодолеть риск этносепаратизма и заключить «пакт» региональных элит. Советская модель – плод импорта швейцарского федерализма, на этнотерриториальные принципы которого неорганично «наложилось» экономико-социальное районирование.

2. В основу современного российского федерализма заложена «родовая травма» – противоречие между договорным порядком создания РФ и принципами государственного суверенитета, территориальной целостности страны. Федеративный договор и двусторонние договоры о разграничении полномочий нельзя

возводить в абсолют, заявлять о их приоритетности в сравнении с Конституцией РФ.

3. Противоречие между административным и этнотерриториальным принципами устройства РФ. 6 видов субъектов федерации, да еще и уникальный «матрешечный федерализм» в случае автономных округов неэффективны.

4. Противоречия между юридически закрепленной симметрией и реальной политической асимметрией статусов регионов РФ. Попытки повысить реальный уровень полномочий областей и краёв до уровня республик чреваты распадом государства. Следует поэтапно и законными методами вводить равенство полномочий и предметов ведения.

5. Противоречия между демократическим идеалом представительства интересов и практикой формирования ветвей федеральной власти. Нынешний состав Совета Федерации отражает в первую очередь интересы экстерриториальных финансово-промышленных корпораций. Следует перейти к прямым альтернативным тайным выборам членов Совета Федерации. Это значительно повысит роль Совета Федерации в законотворчестве, усилит контрольные функции СФ в отношении других ветвей и институтов власти.

Вызывает сомнение целесообразность сохранения института президента республики в составе РФ. Это – рудимент «волны суверенитетов» начала 1990-х гг., чреватый новыми поползновениями к конфедерализму. Можно было бы ввести корректное наименование «глава республики», ограничить полномочия соответствующих институтов, дабы остановить складывание во многих регионах ультрапрезидентских форм правления.

Наконец, преобразования во время президентства В. В. Путина создали новое противоречие: между Конституцией РФ и практикой полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Статус округов конституционно не определялся. Предстоит решить, что это: макрорегиональный уровень власти, временные координационные органы, «око государство»? Полагаю, что полезно будет определить статус федеральных округов как субъектов федерации «первого порядка». Это потребует отчетливо разграничить полномочия и предметы ведения между округами и «старыми» субъектами РФ, уточнить количество и границы территориальных единиц. Нарезка федеральных округов краткосрочна и неудачна. Желательно создать 12–15 округов на основе бывших экономических регионов. Они могли бы иметь в подчинении 40–60 укрупненных субъектов федерации «второго уровня». Главное в предложенной схеме – снизить риск сепаратизма федеральных округов, выравнивать статусы республик и нынешних краев и областей.

Каковы же перспективы российского федерализма в ракурсе выявленных противоречий? Прав А. А. Захаров: «подлинный – «дистиллированный» – федерализм в России невозможен: страна не готова к нему в силу исторической ответственности, почти полностью исключаяющей ключевые компоненты федерального

этнуса». Значит, нам суждено пережить затяжные процессы становления своеобразного российского федерализма. Такой федерализм будет иметь несовершенные черты и даст уклон в сторону «государства автономий».

Найти созидательный выход из этого лабиринта противоречий крайне сложно, но необходимо для того, чтобы Россия сохранила единство и статус равноправной участницы мирового политического сообщества в век глобализации.

В рамках системного подхода этнополитические процессы могут быть осмыслены как совокупность фактов и событий, становящихся реакциями субъектов политики на взаимодействия внутри этносферы, а также внешние воздействия на этносферу общества. Этнополитические процессы как разновидность закономерных политических изменений характеризуются «многослойностью», сложной организационной структурой своих субъектов – элит, партий, лидеров, групп интересов и т.д.

Вероятно, политология, как и вся совокупность общественных наук, не может «затвориться в рамке» прекраснодушных идей мультикультурализма и продолжать деконструировать объект своего познания как якобы «воображаемые сообщества». Ведь реальные этнополитические процессы в РФ, особенно в столь конфликтных и мозаичных регионах, как ЮФО, идут в противоположном «стиранию этнических различий» направлении.

В условиях преобладающих в России патерналистской политической культуры реальные акторы этнополитических взаимодействий часто приобретают внешне агрегированную форму этносообществ, массовых движений; они апеллируют к этнической солидарности, обращаясь к архетипичным пластам массового сознания.

В действительности многократно доказано преобладание на Юге России процессов этнополитической мобилизации, причем зачастую в их архаично-средневековых формах (работы В. А. Ачкасова и С. А. Бабаева, М. В. Саввы, А. Н. Смирнова, Л. Л. Хоперской, Г. С. Денисовой и других авторов).

На наш взгляд, государство не является абсолютно свободным в выборе целей, приоритетов, методов управления этнополитическими процессами. Безусловные императивы региональной «национальной» политики (хотя сам термин несколько старомоден и двусмысленен, он законодательно и ментально закреплен в РФ), – обеспечение суверенитета и территориальной целостности России, поддержание правопорядка и единообразного правоприменения Конституции РФ на всём пространстве федерации, уничтожение очагов вооруженного сепаратизма и бандитизма. Это – неотъемлемые условия проведения любой действительной политики на Юге России. Далее мы сосредоточимся на региональном уровне национальной политики в условиях ЮФО.

Как известно, 15 июня 1996 г. Президент РФ утвердил «Концепцию государственной национальной политики Российской Федерации». Её обширный текст включает в себя раздел «Основные направления региональных программ государственной национальной политики». Многословная «Концепция...» явно устарела и нуждается в коренном пересмотре. Какие же предложения по обновлению концепции можно сделать в интересах укрепления российского федеративного государства?

Коль скоро существуют федеральные округа, то полезно было бы разработать Программу государственной национальной политики в Южном федеральном округе. Правовой статус ЮФО нуждается в закреплении, хотя бы в виде федерального конституционного закона. В ином варианте данная Программа может быть подготовлена Южно-Российской парламентской ассоциацией в качестве модульного правового акта для субъектов РФ – участников ЮРПА. Подобные программы, как известно, уже созданы во многих субъектах РФ, но не скоординированы между собой концептуально, что опасно в нашем неоднородном и рыхлом государстве. В группу разработчиков «Концепции...» должны войти не только юристы-государствоведы, но и профессиональные этнологи, этнопсихологи, историки, политологи. Состав рабочей группы должен быть известен профессиональному научному сообществу Юга России.

Общегосударственная Концепция 1996 г. имеет ряд «родимых пятен» ельцинского понимания этнических вопросов. Таковы: договорной тип федерализма, разделение суверенитета между РФ и её субъектами, приоритетность защиты прав малочисленных народов и национальных меньшинств, фактическая привилегированность крупных республик (Татарстана, Башкорстана, Саха-Якутии) в ельцинский период и т.д. Республики в составе РФ являются такими же субъектами федерации, как и края, области, города федерального значения; их компетенция должна быть «выровнена» на среднерегиональном уровне. На наш взгляд, принцип равенства всех этнических общностей и индивидов наиболее эффективно может реализоваться в экстерриториальных формах. Нуждается в усиленном финансировании и правовом развитии институты национально-культурной автономии. Необходимо принять федеральный закон о статусе русского языка, коренным образом улучшить финансирование и организацию изучения русского языка во всех регионах страны. Особенно остро эта проблема стоит в некоторых республиках Северного Кавказа, где в силу социально-экономической отсталости и конфликтности политических процессов идет вытеснение государственного языка из социокультурной сферы общения, а в ряде случаев даже формировались этнократические режимы. С другой сто-

роны, население краев и областей Юга России слабо осведомлено о политическом развитии и этнокультурных традициях соседних территорий.

Ни в коей мере не способствует решению этнополитических проблем ЮФО ликвидация Министерства РФ по делам национальностей, которое к тому же претерпело за 10 лет существования несколько масштабных перестроек. Настораживает технократическое поверие сводить государственное управление к макроэкономическим и правоохранительным функциям. Ведомство по этнополитическим вопросам развития РФ, пусть и не в ранге федерального министерства, должно быть восстановлено. Но не надо повторять ошибок в 1990-х гг.: отождествления проблем федерализма и этнической жизни, что поощряло и без того сильные этнократические стереотипы; повторения пагубной советской схемы «обгоняющего развития окраин».

Выход видится в создании Южно-российского отделения Института этнологии и антропологии РАН со структурными подразделениями в каждом из регионов; в создании в системе российского высшего образования учебной специальности «Этнология»; в государственной координации научно-аналитической, просветительной, издательской работы гуманитариев Юга России. Необходимо создать телевизионный канал или хотя бы выделить часть эфирного времени на федеральных телеканалах для научно-просветительных передач цикла «Народы России». Полезно было бы восстановить газету либо вкладыш в издания по этнополитической тематике.

Больше всего Россия, а в особенности её периферийные полиэтничные региона, нуждаются ныне в ясной политической воле: быть самими собой в глобализируемом мире, создать прочное конкурентоспособное государство, в котором будут гармонично сочетаться общефедеральная и региональная идентичность.

Н. А. Баранов
(Санкт-Петербург)

ФЕДЕРАЛИЗМ С РОССИЙСКОЙ СПЕЦИФИКОЙ

Федеративное устройство России, закрепленное в Конституции 1993 г., основывается на принципах государственной целостности, единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Фе-

дерации и ее субъектов, равноправия и самоопределения народов.

Конституционные основы российского федерализма создают предпосылки для совершенствования управления огромной страной, упрощения государственности, территориальной и социальной целостности, развития демократии посредством соблюдения прав и законных интересов различных национальностей, обеспечения необходимого баланса экономических, политических, этнических и социальных сторон общественной жизни.

Федеративное устройство государство тесно связано с демократией. Так, известный американский исследователь федерализма Д. Дж. Элейзер утверждает, что федерализм представляет собой «территориальное выражение демократии» (Элейзер, 1995, 106-115). Однако реализация заложенных в конституции предпосылок в повседневной политической практике наталкивается на серьезные препятствия, приводящие к серьезным нарушениям основ федеративного устройства. Противоборство между тенденциями децентрализации и централизации, демократическими методами управления и авторитарными привело к созданию противоречивого федерализма, который А.Салмин назвал фиктивным (Салмин, 2002, 48), а В. Ковалев номинальным (Ковалев, 2007, 236). М. Х. Фарукшин придерживается сходного мнения, характеризуя российский федерализм как неустоявшийся, имеющий «по ряду признаков более декларативный, чем реальный характер» (Фарукшин, 2007, 180). Население оказалось отдалено, а иногда исключено от процесса принятий решений и участия в федеративных политических связях.

Г. И. Грибанова предполагает, что «в условиях демократического транзита политические элиты оказываются вынужденными для сохранения территориальной целостности страны нередко обращаться не только к демократическим, но и авторитарным инструментам воздействия, усиливая уровень централизации государственного управления», откуда происходит противоречивость федеративных реформ (Грибанова, 2007, 197).

Исходя из исследований современных российских ученых, можно констатировать, что в России сложилась специфическая федеративная система, которой присущи следующие черты:

- смешанный этнотерриториальный характер построения федерации, чреватый этноконфликтами;
- асимметричность масштабов федеральных единиц и, соответственно, неравный вес голосов проживающего в них населения;
- неравенство статусов субъектов федерации (различия между республиками и другими субъектами, наличие субъектов федерации, входящих одновременно в состав других субъектов);

– экономическая, социальная и политическая дифференциация регионов, которые значительно отличаются друг от друга по условиям жизни и труда граждан, по степени эффективности социальной инфраструктуры, по удельному весу и роли демократических институтов и процедур, по уровню политической активности и характеру политических предпочтений электората;

– дотационность большинства субъектов федерации, а, следовательно, их зависимость от субвенций федеральной власти;

– авторитаризм региональных элит, меньший, чем в центре, контроль за их деятельностью со стороны гражданского общества и правовых институтов;

– неоправданно высокая роль субъективного фактора, когда личные качества главы региона и его персональные связи в центре во многом определяют отношение федеральных властей к региону и тем самым – социальное и экономическое положение проживающих в нем граждан.

Учет перечисленных особенностей российского федерализма представляет собой неперемнное условие позитивного решения проблем, связанных с совершенствованием взаимоотношений центр – регионы в публичной сфере.

Специфика российского федерализма определяется также социокультурными особенностями страны, историческим опытом взаимоотношений центра и регионов. Для российского федерализма характерно соединение национально-государственного и административно-территориального принципов построения системы правления. Это связано с многонациональным составом населения страны. Однако в отличие от других государств, в России сложилась асимметричная форма федерализма: республики (государства) обладают большим объемом прав, чем края, области, города и округа (территории) в их взаимоотношениях с центром.

Для российского федерализма характерно соединение национально-государственных и территориальных принципов формирования федеративного государства. При таком подходе учитывается, что на протяжении веков Россия была и остается полиэтническим государством, взаимодействием и даже союзом более сотни народов. Согласно переписи населения 2002 года в России проживают представители 160 этносов (Доклад..., 2004).

Все больше исследователей и политиков полагают, что реальный российский федерализм должен представлять собой территориальную форму демократии, строгое разграничение функций и собственности между федеральной и региональной властями, все большую передачу властных функций и финансов для их выполнения из центра в регионы

вместе с ответственностью за реализацию полномочий и использование средств.

Демократизация общественной жизни в России требует федерализации отношений между центром и регионами. Федерализм - это залог целостности государства, так как регионам незачем стремиться к отделению от России, если им уже гарантировано самостоятельное развитие. По убеждению автора, возрождению российского федерализма будет способствовать демократизация политического режима и активизация гражданского общества.

Литература

Грибанова Г. И. Федерализм и демократия в современной России // Демократия и федерализм в России. М., 2007.

Доклад Госкомстата России «Об итогах Всероссийской переписи 2002 года» 12 февраля 2004 г. // http://www.gks.ru/PEREPIS/osn_itog.htm

Ковалев В. А. Федерализм и российская политика в рамках «управляемой демократии» // Демократия и федерализм в России. М., 2007.

Салмин А. Российская Федерация и федерация в России // Мировая экономика и международные отношения. 2002. № 2.

Фарукишин М. Х. Институциональные пробелы в российском федерализме // Демократия и федерализм в России. М., 2007.

Элейзер Д. Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5.

А. Н. Болгова
(Санкт-Петербург)

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ – «ПАЛАТА РЕГИОНОВ» ИЛИ «ПАЛАТА ЛОББИСТОВ»?

Совет Федерации (далее СФ) был создан в начале 90-х гг. как «палата регионов», призванная отстаивать на федеральном уровне интересы субъектов Российской Федерации. Сейчас деятельность СФ вряд ли можно назвать эффективной: личный состав верхней палаты становится все более «столичным», связанным с бизнесом, и все менее - с регионами и их проблемами. Основная причина превращения российского сената в бизнес-клуб заключается в порядке формирования палаты. В 1995 году СФ был впервые реформирован. Сенаторами автоматически стали главы исполнительной власти регионов и главы местных законодатель-

ных собраний. В таком виде СФ приобрел большое влияние на решение проблем регионов. Этот порядок формирования верхней палаты сохранялся до августа 2000 года (Чурсина, 2007).

В соответствии с принятым летом 2000 г. законом «О порядке формирования Совета Федерации» до 1 января 2002 г. все главы исполнительной и законодательной власти регионов должны были покинуть сенат и быть заменены на делегированных в него представителей: одного от губернатора или президента республики в составе РФ, второго - от региональных законодателей. Казалось бы, именно такой алгоритм формирования верхней палаты парламента наиболее точно соответствует Конституции. В СФ входят представители законодательного и исполнительного органов региональной власти, то есть не депутаты в прямом смысле этого слова, а только делегаты. Предполагается, что сенаторский корпус, во-первых, должен действовать как противовес корпусу депутатскому, который не только одобряет, но и отклоняет массу федеральных законов; во-вторых, должен отстаивать интересы регионов, обеспечивая их реальное участие в федеральной политике (Андрусенко, 2007). На практике оказалось, что среди новых сенаторов значительную роль играют представители бизнес-структур, которые лоббируют интересы не только регионов, но и конкретных отраслей и компаний. Некоторые из них никак не связаны со ставшими «своими» регионами и имеют о них смутное представление. Кроме того, в обществе сложилось представление, что сенаторскими креслами торгуют.

Алексей Макаркин, руководитель аналитического департамента Центра политических технологий, считает, что присутствие в сенате столь значительного числа ярко выраженных отраслевых лоббистов связано с тремя причинами: во-первых, участием бизнесменов в финансировании избирательных кампаний глав регионов, таким образом, их делегирование в сенат является своеобразной формой благодарности за оказанные услуги. Во-вторых, структуры новоиспеченных сенаторов могут играть значительную (а то и определяющую) роль в жизни региона. В-третьих, часть бизнесменов, не имеющих ранее отношения к региону, могла быть рекомендована губернатору «сверху», в частности, из администрации президента.

Делегируя сенатора-бизнесмена в Совет Федерации, «регионалы» обычно рассчитывают на то, что он за счет своих связей будет эффективно лоббировать интересы их области, республики или округа в Москве. При этом более эффективными лоббистами способны выступить сотрудники крупных фирм общероссийского масштаба, которые могут использовать для лоббизма не только личный, но и корпоративный ресурс (Макаркин, 2002).

Некоторые политики (например, С. Миронов) настаивают на необходимости повысить политический вес СФ путем прямых выборов сенаторов, а в дальнейшем сделать так, чтобы не нижняя, а именно верхняя палата первой рассматривала правительственные законопроекты, в которых затрагиваются интересы регионов. Другие предлагают не мутить воду и оставить все как есть, потому что выборы - очень дорогое удовольствие. Третьи ставят вопрос ребром: верхняя палата парламента вообще не нужна (Андрусенко, 2007).

Но с другой стороны, даже если членов СФ будут выбирать, то это не сильно изменит кадровый состав верхней палаты. Во-первых, выборы в СФ будут проходить не на партийной основе, а во-вторых, регионы всегда будут заинтересованы не в партийных функционерах, а в сильных лоббистах.

Станет ли СФ при этом менее коррумпированным, зависит не от выборов, а от принятия закона о лоббизме, которого у нас нет. Коридорный подкуп и демагогия на тему «ответственности сенатора перед народом» не имеют ничего общего с особым политическим институтом, благодаря которому во властных структурах законно и под строгим финансовым контролем государства «пробиваются» интересы любых социально-политических групп. Например, в США некоторые финансово-промышленные группы специально нанимают сенатора в Капитолии, чтобы он представлял их интересы, в России же ФПГ просто покупают сенатора. Но поскольку этот сенатор не избирается, а назначается, не исключено, что бизнес-структурам приходится делиться за это назначение с теми, кто назначает (Андрусенко, 2007).

В то же время комплектование сената по лоббистскому принципу резко снижает возможный «градус» оппозиционности верхней палаты. Главное для лоббиста - поддерживать нормальные отношения с властью. В противном случае его потенциал резко уменьшается, а активность может носить контрпродуктивный характер. Опытный лоббист никогда не пойдет на политически необдуманный шаг, который может нанести ущерб деловым интересам как региона, который он представляет в законодательном органе, так и его фирмы (Макаркин, 2002).

Литература

Андрусенко Л. Мандат для сенатора // Политический журнал за 22.01.07, №2 // http://www.lobbying.ru/content/sections/articleid_1283_linkid_9.html

Макаркин А. Палата Лоббистов // Хроника, 3 мая 2002 года // http://lobbying.ru/index.php?article_id=400

Трусевич Сергей, Подавляющее большинство законодательных инициатив региональных законодателей отклоняются их федеральными коллегами // Парламентская газета, 11.10.2005, №178, Стр. 1 // http://lobbying.ru/index.php?article_id=867

Чурсина В. В сенате заседают странные субъекты // Новая газета за 08.02.2007, №9 // http://lobbying.ru/index.php?article_id=1323

С. А. Вахов
(Хабаровск)

ПРОТИВОРЕЧИЯ И ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА И ПУТИ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ

В литературе предшествующего периода противоречия и проблемы российского федерализма на Дальнем Востоке и пути их разрешения освещались с крайних позиций. В ней либо прославлялись благодеяния центра по отношению к Дальнему Востоку, либо рассказывалось о трудностях жизни на Дальнем Востоке. Первые были направлены на дальнейшее привлечение капитальных централизованных вложений в экономику ДВ, вторые - на получение новых льгот для дальневосточников.

Если более подробно рассмотреть взгляды на решение рассматриваемой проблемы, то ясно вырисовывается спектр точек зрения на проблему и ее решение. Полюсами этого спектра будут концепции полной политической и экономической самостоятельности ДВ, вплоть до отделения от России и концепции единой, неделимой, даже нефедеративной России. Запредельными, экстремистскими являются заявления о присоединении ДВ к сопредельным государствам, и соответственно, концепции снятия всяких национальных и других границ в России («Республика Русь», система штатов и т.п.).

Промежуточными, центристскими являются: замалчивание противоречий между центром и территориями и позиция дополнительной: «сильные республики - сильный центр». Такого в действительности не бывает: одна из сторон всегда доминирует. Левее центра располагаются концепции экономической и относительной политической самостоятельности территории. Полное исследование спектра представляет несомненный интерес, но не уместится в рамках данной статьи. Каждый со своим способом решения проблемы соотношения центра и территорий может определить свое место в этом спектре. Если спектр не

полон или искажен, то всегда найдутся люди, постаравшиеся заполнить либо фланги, либо центр спектра своими концепциями решения проблемы, чего бы это им не стоило. Одно несомненно: в спектре всегда есть доминанта, т.е. приоритетная для данного места и времени концепция. Все остальные имеют вес относительно ее. Сейчас доминирующей является концепция экономической самостоятельности регионов.

Определяется спектр решений проблемы его субъективной и объективной основами. Первая определяется противоположными стремлениями сместить доминанту в спектре решений проблемы в свою сторону. Эти стремления поддерживает экономический и политический интерес. В настоящее время экономический интерес определяется борьбой за то, кому продавать сырьевые ресурсы за рубеж, политический интерес - кому находится у власти в регионах: местным кадрам или ставленникам центра.

Доминанта спектра решений проблемы «центр - провинции» зависит от места проживания людей. По данным социологических исследований 40% москвичей придерживаются централистских взглядов. Кроме того, просматривается зависимость доминанты от соотношения консерваторов и радикалов у власти в центре и на местах: радикалы у власти в центре притягивают к себе радикалов у власти в регионах и их регионы и отталкивают регионы, где у власти консерваторы, и наоборот. Осуществляется борьба по смещению доминанты при помощи средств массовой информации, заявлений и решений центральных и региональных органов власти. Вследствие этого субъективная доминанта сдвинута относительно доминанты действительной: в центральной печати утвердилось мнение, что регионы имеют слишком большую степень самостоятельности и существует перманентная угроза целостности России.

Объективной основой спектра решений проблемы является противоречие между центром и территорией как между частью и целым. Общая диалектическая закономерность взаимосвязи целого и частей заключается в том, что целое представляет собой нечто большее, чем сумма составляющих его частей. Целое как система, сформировавшись и вобрав в себя полномочия своих элементов, формирует их согласно своим требованиям: интегрирует и нивелирует их. Сила целого по отношению к частям определяет, какая система будет сформирована; суммативная, рыхлая или тоталитарная, жестко связанная, а также промежуточные состояния. Центр представляет собой видимое выражение, воплощение целого.

По определению местонахождения центра сейчас ведется дискуссия. Российская федерация не может противостоять, как считают

некоторые, отдельным территориям, в частности Хабаровскому краю, поскольку сама из них состоит. Противоречия между территориями, конечно же существуют, но не имеют характера глобального противостояния. Сейчас действует, хотя и не очень четко, российский Федеративный договор. Функции центра сконцентрированы в столице России, Москве. Москва являлась и до сих пор является той метрополией Советского Союза и России, которую так долго искали. В Москве есть более глубокое ядро центра - центральные министерства и ведомства, федеральные власти и т.п. Их работники, часто не имеющие никакого личного отношения к подчиненным территориям, управляют страной, исходя из потребностей целого. Они персонифицируют собой центр. Даже будучи выходцами из провинции, такие люди быстро принимают правила игры и управляют этими провинциями, исходя из интересов центра.

Качественное обновление федеративных отношений в России и выравнивание государственно-правового статуса всех субъектов Российской Федерации требует обновления форм и методов разрешения противоречия центра и регионов. Общими формами этого разрешения должны стать уменьшение количественной асимметрии центра и регионов до оптимальных размеров путем передачи значительной части полномочий центра в регионы, изменения обособления центра и регионов до оптимального размера путем проведения самостоятельной экономической и внешнеторговой политики, а также установление баланса и ритмичности взаимоотношений центра и регионов. Для этого следует воздействовать на исследуемое противоречие преимущественно стабилизационными методами, не допуская перехода противоречия на более высокие и напряженные типы взаимодействия противоположностей.

Разумеется, здесь не были затронуты все аспекты противоречия «центр - регион» и отражение движения и разрешения этого противоречия в территориальном самосознании. Положения, высказанные здесь, требуют своей конкретизации в исторических, краеведческих и других исследованиях, а также в законодательных актах, политических и экономических мероприятиях.

АСТРАХАНСКАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭЛИТА В ПЕРИОД СОВРЕМЕННОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ФЕДЕРАЛИЗМА

Реформы российского федерализма, произошедшие с 2001 г., существенно повлияли на статус региональных политических элит. На примере Астраханской области рассмотрим процесс ослабления региональной политической элиты в результате трансформации российского федерализма.

Осложнились каналы вертикальной мобильности представителей региональной элиты на федеральный уровень.

Важным компонентом высокого статуса политической элиты региона было наличие ее представителей на федеральном уровне в качестве членов Совета Федерации. До 2001 г. существовали две модели формирования Совета Федерации ФС России. В обоих случаях в Совет Федерации входили непосредственные представители астраханской элиты – В. Адров, В. Зволинский, А. Гужвин, В. Бородаев, П. Анисимов. В настоящее время представителями региона в верхней палате парламента являются москвич Ю. Чаплин и долгое время проживающий в Москве Г. Горбунов. Как и в большинстве других субъектов федерации, в Астраханской области действующая система формирования Совета Федерации привела к сокращению возможностей представительства местной элиты на центральном уровне.

Новая система выборов депутатов Государственной Думы России так же ухудшила возможности для местных политиков. При существовавшей в 1990-е гг. избирательной системе в федеральный парламент в трех избирательных кампаниях было избрано 7 представителей астраханской региональной политической элиты – Ю. Полдников, Г. Чубкова, В. Виноградов, В. Зволинский, О. Шейн, Н. Арефьев, В. Кошева (в среднем 2,3 человека за одну кампанию). В 2000-е гг. ситуация резко изменилась к худшему. В двух избирательных кампаниях 2003 и 2007 гг. от астраханцев в Госдуму России избирались только двое человек – О. Шейн и П. Гужвин. Таким образом, возможности местных политиков для выхода на федеральный уровень существенно сократились. При этом от Астраханской области в федеральный парламент прошло в 2003 и 2007 гг. такое же количество человек (двое), не относящихся к Астраханской области, - А. Буратаева и П. Прозоровский (в 1990-е гг. «варяги» от Астраханской области в Госдуму России не проходили).

Голосование по партийным спискам по электоральной формуле 2007 г. не обеспечило защиту региональной элиты от давления сверху. В частности, партией «Единая Россия» в 2007 г. были проведены региональные «праймеризы» по определению лиц, которые должны были бы представлять Астраханскую область в Госдуме России от партии. Не смотря на результаты «праймериз», П. Прозоровский («ЛУКойл»), занявший по их итогам предпоследнее место из 11, все-таки получил один из двух мандатов. Более того, в астраханской элите до последнего момента сохранялись опасения, что и второй депутатский мандат П.Гужвина заставят уступить другому «варягу».

На современном этапе осложнилось положение местной элиты даже в региональном представительном органе – Государственной Думе области. Если в 1990-е гг. она была практически собранием местного нобилитета, то после выборов 2006 г. в областном парламенте появились «варяги». По партийным спискам в областной парламент впервые попали люди, не проживающие в регионе, – двое волгоградцев (по линии «ЛУКойла») и москвич.

Отмена народных выборов глав регионов нанесла значительный ущерб позициям региональных элит. До начала 2000-х гг. в Астраханской области региональная элита отличалась высокой степенью консолидации. Это обеспечивалось не только дальновидной политикой губернатора А.Гужвина, но и поддерживалась общностью интересов. Новая система определения губернатора дестабилизировала положение местной элиты, что привело к резкому усилению межгрупповой борьбы (практически отсутствовавшей в 1990-е гг.). В частности, выборы в областной парламент в 2006 г. прошли под знаменем противостояния двух элитных группировок, объединившихся вокруг губернатора А. Жилкина и мэра областного центра С. Боженова. По мнению большинства экспертов, конкурентная борьба между этими группами связана с их желанием влиять на процесс определения следующего губернатора региона. Необходимым условием достижения этой цели является приобретение союзников (или покровителей) на федеральном уровне. В связи с этим интерес астраханской элиты собственно к местному сообществу существенно снизился, зависимость от центра - возросла.

Другой важнейший фактор, определяющий зависимость региональной элиты от центра, - бюджетный. С 1999 по 2001 гг. доля поступлений в региональный бюджет от всех собираемых на территории области налогов упала с 60% до 42% (Блиер, 2004, 42). В начале 2000-х гг. регион потерял 7 млрд. руб. «за счет того, что крупные компании увели налоги в Москву и Ленинград» (Курицын, 2006, 2). С 2004 по 2007 гг. Астраханская область была единственным недотационным регионом ЮФО.

Только в 2008 г. впервые за три года Астраханская область вошла в план по получению выравнивающего трансферта из федерального бюджета. На достижение этого результата ушло три года упорной борьбы астраханских чиновников и политиков; сопровождалось это увеличением долга Астраханской области и ростом ее зависимости от иногородних партнеров и федерального руководства.

Таким образом, для астраханской политической элиты реформы федерализма в 2000-е гг. обернулись ее резким падением ее статуса и самостоятельной роли, в том числе, в региональном политическом процессе

Литература

Блиер М. Б. Социально-экономическое развитие Астраханской области в 2004 году. Доклад. Астрахань, 2005.

Курицын В. Степашин добавит в бюджет // Аргументы и факты. 15 ноября 2006.

П. А. Гурьянов
(Санкт-Петербург)

ПОЛИТИКА ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ

Еще во времена СССР «специфический» федерализм процветал, и фактически обязательным были «знаки внимания» региональных лидеров Кремлю.

С крушением Советского Союза снова стал возникать вопрос о государственном устройстве РФ. На наш взгляд переход к федеративному устройству России был неизбежен. На тот момент в стране существовали огромнейшие проблемы, прежде всего экономического характера, они вызывали большие столкновения в политической элите страны. С постепенным разрешением этих проблем политическая власть Кремля увеличивалась, а региональная естественно сокращалась.

Сосредоточение основных экономических и политических ресурсов в Москве с его последующим закреплением завершило очередной этап развития российского федерализма. Однако, добившись желаемого результата, высшая власть столкнулась с целым комплексом новых проблем. Ведь, ни установление жестких норм «вертикального правления, ни перераспределение финансовых ресурсов и полномочий, ни меры по

укрупнению неблагополучных регионов отнюдь не гарантируют эффективность действия всего механизма федеративной политики (Ильченко, 2008, 93).

Местные элиты, лишённые всяческого стимула к активной деятельности, сочли свое положение «не удобным» и сосредоточились на «внутрипартийном взаимодействии» и частых и показательных проявлениях лояльности Кремлю. Стимулировать появление инициатив на региональном уровне в этих условиях оказалось крайне затруднительно. Данный факт и побудил власть к выработке ряда проектов, направленных на «оптимизацию» и «совершенствование» отношений Центра и регионов. Одним из компромиссных вариантов сближения стала концепция «конкурентного федерализма», предполагающая возможность регионов получать дополнительные федеративные средства на основе конкурса.

С одной стороны, данная идея могла бы весьма удачно вписаться в новый институциональный ландшафт и дать возможность регионам конкурировать и соперничать друг с другом в еще больших проявлениях лояльности Кремлю. С другой стороны, данная концепция оставляет неразрешенным основное противоречие существующей системы. Власть сразу же безапелляционно заявила, что существующая «вертикаль» останется неизменной, соответственно неизменным останется и политическое содержание «российского федерализма» отличающегося от других стран в мире (Ильченко, 2008, 94). Встает вопрос, а эффективна нынешняя «структура общения» с характерной удавкой на регионы с возможностью в нужный момент сильно затянуть веревку на горле зарвавшихся руководителей регионов, чтобы не использовать крайний инструмент с возможностью досрочного снятия с должности «неудовлетворительной» фигуры. Однако здесь встает вопрос о способности договориться с региональной элитой региона.

Данная основополагающая проблематика до сих пор не решена на федеративном уровне, до сих пор не ясны точные контуры ясной федеративной политики Кремля. Сейчас это особенно, актуально после признания независимости Южной Осетии и Абхазии, когда в силу высших геополитических интересов некоторые страны будут пытаться раскачать данную «федеративную» лодку.

Литература

Ильченко М. С. «Конкурентная» модель в поисках конкуренции: новые очертания российского федерализма // Политика века: преемственность и инновации в России и в мир. Ч. 2. СПб., 2008.

ДЕМОКРАТИЗМ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Для определения степени демократизма современного российского федерализма могла бы быть использована соответствующая шкала или система классификации признаков и свойств демократизма общественно-политического устройства государственной системы управления. К сожалению, такая общепризнанная шкала, позволяющая количественно установить степень демократизма того или иного государства, пока ни в теории, ни на практике не применяется. Фактически она не существует вовсе. Пока рассуждения о демократизме пребывают в широком поле понятий от абсолютной тирании до анархии. Причем федеративное устройство в том или ином виде может существовать как в авторитарном государстве, так и в демократическом. Отсюда можно сделать вывод, что само по себе федеративное устройство не предполагает исключительно демократического характера государства. Одновременно можно заметить, что для федеративного устройства совсем не обязательно наличие в стране множества или нескольких национальных сообществ.

Россия представляет из себя случай, когда на ее территории проживает достаточно много разных национальностей. Собственно говоря, лишь это и определяет исторически то, что в одном из двух ее названий присутствует слово «федерация». Современная Россия состоит из 21 республики, 9 краев, 46 областей, 2 городов федерального значения, 1 автономной области, 4 автономных округов. Как следует из этих данных, 26 субъектов РФ из 83 имеют тот иной автономный статус, основанный на национальном признаке, что составляет 31 %. Заметим, что всего же в России проживают представители более 160 национальностей.

Интересно отметить, что в действующей конституции России в отличие, например, от конституции Советского Союза фактически отсутствует запись о праве наций на самоопределение, что, кстати, было в свое время одним из привлекательных пунктов программы большевиков. Напротив, в ст. 5 Конституции РФ сказано, что «федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности ...». В этой статье имеется запись о «равноправии и самоопределении народов Российской Федерации». Самоопределение в данном случае понимается не в широком смысле этого понятия, а исключительно в рамках РФ. Имеется в виду, что те или иные народы могут полу-

чить тот или иной статус только в рамках единого государства – Российской Федерации.

«Национальные» субъекты РФ занимают 30 % ее территории. В них проживают около 17 % населения страны. Эти регионы достаточно резко дифференцированы как по размеру, так и по числу проживающих и плотности населения, не говоря уже об их экономических различиях. Вместе с тем в Конституции РФ (ст. 5) говорится о равноправии субъектов федерации, естественно включая и национальные образования. Исходя из указанных, да и других отличий, данное положение приобретает, на наш взгляд, в основном сугубо формальное значение. Зачастую вклад отдельных «национальных» регионов в общее развитие России слишком невелик, чтобы они в одинаковой мере, наряду с большинством «ненациональных» субъектов могли влиять на общегосударственные дела, будь то в Совете Федерации или в других государственных органах

Тем не менее, на «национальном» щите некоторые региональные руководители получают существенно больше от федерального центра, чем «простые» области. Конечно и между этими «национальными» субъектами федерации существует сегодня большая дифференциация с точки зрения их взаимоотношений с федеральным центром. В этом смысле можно, например, сопоставить республику Карелия и отдельные кавказские республики. По финансовой поддержке центра и ряду других показателей указанный северный регион значительно уступает своим южным «коллегам». Так, финансовая помощь из федерального бюджета в доходах консолидированных бюджетов регионов РФ составляет (данные за 2007 г.): по Карелии – 17 %, в среднем по областям России (в частности, дотационным) 20-30%, по кавказским республикам – от 60 до 89%. Конечно, этот показатель не полностью характеризует все финансовые потоки, однако в целом картину по тенденциям все же отражает. Как правило, такие щедрые дотации происходят естественно за счет этих «обыкновенных» регионов, населенных в основном титульной нацией страны.

Конечно, по большому счету РФ слишком молодое государство, чтобы быстро разрешить подобные противоречия. В период ломки коммунистической формации подобные вопросы вряд ли могли быть разрешены. Главное состояло в том, чтобы перевести страну в целом к новому общественно-политическому устройству. Процесс этот весьма сложен и противоречив. «Национальные» руководители того времени были поставлены у руля власти правящей «партией» - КПСС. Чтобы не возбуждать у них открытой и резкой оппозиции к новым веяниям, ко-

торая итак у них скрытно имелась в большом количестве, приходилось идти на то, чтобы не лишать их прежних привилегий и власти

Ситуация постепенно меняется. Хотя многие идеалы 90-х годов оказались забытыми, Россия, так или иначе, развивается. Улучшается ее экономическое положение. Формируется, не без тяжелых мук, средний класс – основа демократического общества. Год от года обновляется кадровый состав руководства в регионах, в том числе в «национальных» субъектах. Безусловно, экономических, социальных, политических проблем в РФ меньше не стало. Иные из них приобретают критический характер. Однако думается, что как властные структуры, так и оппозиция (хотя ее роль в современной России, во многом благодаря действиям тех же властей, не очень-то впечатляет) должны, занимаясь решением текущих вопросов, не упускать из виду дальнейшее совершенствование федеративного устройства страны.

В этом направлении развитие может идти по нескольким вариантам. Один из них может быть условно назван «национальным». В этом варианте возможен путь организационного объединения регионов, не имеющих сегодня своей национальной государственной автономии. Имеются в виду те самые 46 областей, которые по умолчанию составляют основу федерации, называемой «Российской».

Вместе с тем при проведении политики по данной концепции возможно появление и других национальных объединений. Дело в том, что многие народы и народности (имеются в виду в данном случае кроме русских), обладая существенно большей численностью и потенциалом по сравнению с сегодняшними «национальными» субъектами, не имеют своей организационной национальной автономной структуры.

С другой стороны, представляется, что сегодня анахронизмом, если не сказать большего, выглядит наличие на карте России Еврейской автономной области, расположенной на Дальнем Востоке на границе с Китаем. Всего в России в прошлую перепись 230 тысяч человек назвали себя евреями. Население же современной Еврейской АО насчитывает менее 200 тысяч человек, из которых евреи на данной территории составляют самое малое национальное меньшинство.

В некоторых приволжских национальных республиках национальность, по имени которой названа эта территория, занимает далеко не первое место. Считается, что цыгане – это кочевая нация. Однако, по целому конгломерату причин они сегодня в подавляющем большинстве ведут оседлый образ жизни. Во время последней переписи 2002 г. удалось охватить учетом 183 тыс. цыган. Очевидно, цыганская элита, да и весь цыганский народ были бы весьма рады образованию Цыганской республики.

Примеры подобного рода можно продолжать и далее. Они свидетельствуют в какой-то мере о случайном наборе национальных образований на территории России, и в какой-то мере являются порождением «сталинской национальной политики». По существу федеративное устройство Россия унаследовала от Советского Союза. Надо сказать, что СССР по формальным признакам был вполне федеративным государством. Более того, Советский Союз, состоявший из 15 как бы суверенных союзных республик, имел формальные признаки конфедерации. Это, как известно, не помешало создать в стране авторитарную систему власти. Ведь, так известно, «вождь» был большим «специалистом» по национальному вопросу. Очевидно, таким образом, что современная Россия и сегодня соблюдает сталинские национальные заветы.

Административное и общественно-политическое устройство государства без выделения отдельных «привилегированных» территорий (при наличии, конечно, других факторов социально-экономического и политического характера) обуславливают в значительно большей степени целостность и единство государства, чем искусственные «реверансы» в сторону той или иной национальной диаспоры в виде создания «национальных» административных единиц.

Представляется, что для России в эпоху наступающей всемирной глобализации перспективным стратегическим предпочтительным путем укрепления федерализма, а следовательно и государственного единства и целостности является путь создания более-менее близких по социально-экономическому положению регионов без выделения каких-либо особых национальных единиц. Не исключено, что на определенном этапе практический российский федерализм может основываться на существующих сегодня или несколько скорректированных федеральных округах. В этом контексте думается, что и названия высших должностных лиц субъектов федерации со временем должны быть унифицированы.

За последние годы в отличие от предыдущих лет резко возрос размер налоговых отчислений от регионов в федеральный центр, в частности, в федеральный бюджет. Подобным образом федеральный центр осуществляет финансовую поддержку принятой им концепции «вертикали власти», единой информационной политики и т.п. Учитывая сегодня полную зависимость руководителей регионов от федерального центра, выступать против такого положения, как им подчас не хотелось бы, они не могут. Применяемая сегодня система выборов также не предполагает, что местные или федеральные депутаты и сенаторы смогут существенно повлиять на усиление финансово-экономической самостоятельности регионов. Данные проблемы, безусловно, также требуют своих решений.

Конечно, предлагаемые подходы по совершенствованию российско-го федерализма не являются делом ближайшего времени. Для их осуществления необходимы глубокие научно-методические разработки, политическая воля и решения, потребуются конституционные акты, потребуется большая информационно-разъяснительная работа с тем, чтобы в обществе укоренилось сознание их обоснованности и необходимости.

На этом пути маленьким шагом представляется развитие идей федерализма, видящегося сегодня условием равномерного регионального социально-экономического и политического развития страны.

С. М. Елисеев
(Санкт-Петербург)

ФЕДЕРАЛИЗМ КАК ИНСТРУМЕНТ СОХРАНЕНИЯ ВЛАСТИ И РЕАЛИЗАЦИИ КОНСЕРВАТИВНОЙ ПОЛИТИКИ

Приход к власти в начале XXI века Путина В. В. и партии «Единой России» ознаменовали собой начала нового политического этапа – этапа стабилизации политической системы и реализации консервативно – либеральной политики. В отличие от предыдущего исторического периода, когда имели место открытые внутриэлитные конфликты и институциональная нестабильность, данный этап в целом характеризуется консолидацией правящего политического класса и стабилизацией внутриэлитных взаимоотношений. Эти тенденции находят свое проявление во многих явлениях, в том числе и в развитии федерализма.

Федерализм является многообразным и сложным явлением. Его основой является федеративное государство, но феномены федерализма и федерации далеко не тождественны. Федерализм прежде всего принцип организации территории государства. Это система, которая определяет отношения территориальных единиц с центром и между собой (Глигич-Золотарёва, 2006, 11).

Но федерализм не сводится только к принципу разделения власти и организации территории. Он включает в себя и определенный тип общественных отношений, который влияет на институциональную структуру государства, способ урегулирования политических и этнических конфликтов, стабильность политической системы. В этом плане, с точки зрения современного институционализма, федерализм выступает в качестве одного из ограничений, которое накладывается на выбор поли-

тических акторов в период конструирования институционального дизайна демократической политической системы.

Демократические принципы и нормы, безусловно, имеют более фундаментальное значение для развития общества и государства, чем федерализм. Демократия представляет собой определенную политическую систему, которая определяет не только порядок организации власти на определенной территории, но и способы взаимоотношений индивидуумов, социальных групп и государства. В этом плане федерализм и демократия не тождественны друг другу. Хотя между ними есть определенная взаимосвязь (Миронюк, 2003, 95). Но не верно было бы утверждать, что чем больше количество федеральных элементов в государстве, тем автоматически больше в нем демократии. Такой подход на отношения федерализма и демократии, к сожалению, присущ именно федеральным государствам. Хотя известно, что в мире существует множество унитарных государств, безупречных с точки зрения демократии.

Именно поэтому мы и говорим о том, что федерализм есть дополнительная проблема (ограничение) которое накладывается на выбор политических акторов в период конструирования институционального дизайна. Она присущи в основном государствам, имеющим большие территории.

Проблемы федерализма чаще всего обостряются в периоды модернизации общества или кризисного и после кризисного развития его развития, когда государственная власть утрачивает значительную часть своей легитимности и эффективности. Именно в этот период, как свидетельствует мировой и отечественный опыт, политические лидеры используют федерализм как мощный инструмент в борьбе за власть.

Характерно, что до кризиса, вызванного второй мировой войной феномен федерализма был малозначим для мирового сообщества. И только с 50-х гг. XX века начинается ренессанс федерализма. К федерализму относятся как к методу решения политических и социально-экономических проблем, расширение децентрализации приветствуется большинством демократических государств, а асимметричность воспринимается как благо.

Федерализм в российской, как и мировой истории неоднократно использовался в качестве мощного средства в борьбе за завоевание и удержание власти. При этом акторы, как правило, преследовали различные политические цели

Так, большевики в начале прошлого века использовали его для укрепления советской власти и мобилизации поддержки национальных меньшинств. А в 90-е годы XX столетия региональные элиты не безус-

пешно его использовали в борьбе с федеральным центром и укреплении своих позиций на федеральном и региональном уровнях.

Следовательно, федерализм и присущие ему институты могут быть использованы, в совершенно разных политических целях. Современная политика знает примеры, когда федерализм легко можно использовать и как средство для создания более консервативного государства.

Достигается это посредством манипулирования институтами федерализма: предоставляя больше власти консервативным регионам и отбирая ее у регионов либеральных. Именно это было сделано в Бразилии в 60-е годы XX в., когда там к власти пришло авторитарное военное правительство с очень простой целью - централизовать власть в стране, так как к этому моменту основная проблема Бразилии заключалась в том, что страна была разделена на отдельные штаты с очень сильными губернаторами-баронами и была практически неуправляема. Реформаторы с начала хотели уничтожить практически неограниченную власть местных баронов и усилить власть центральную. Однако очень скоро они обнаружили, что губернаторы-бароны могут быть весьма полезны для создания долгосрочной консервативной гражданской системы. Опасаясь левых, представлявшие для военных серьезную опасность, особенно в более развитых регионах страны, военные поменяли институты федерализма таким образом, чтобы дать больше власти бедным, необразованным, традиционным и поэтому консервативным провинциям, и наоборот, урезали власть у более зажиточных и процветающих регионов, которые, как правило, ближе к центру, очень подвижны в своих пристрастиях и более левые по политическим взглядам. (Гиббсон).

В определенной степени в России мы сегодня наблюдаем похожую ситуацию. Поворот в сторону консервативной политики способствовал укреплению власти тех региональных лидеров, которые не отличаются либеральными взглядами, а придерживаются скорее умеренно консервативных позиций. Федеральный центр оказывает поддержку авторитарным региональным политическим режимам в Башкирии, Калмыкии, Удмуртии, Дагестане, Чечне, Кемеровской области и т.д.

В реальной российской политике, как и в мире в целом, федерализм стал одним из инструментов борьбы за власть, который элиты используют во имя достижения своих политических целей.

Литература

Глигич-Золотарёва М. В. Правовые основы федерализма. М. 2006.

Гиббсон Э. Федерализм – враг демократии // Эксперт № 41. 31.10.2005

Миронюк М. Г. Человеческое измерение федерализма. Федералистские теории и тенденции развития федеративных отношений в России // Полис. 2003. № 3.

Ф. А. Казин
(Санкт-Петербург)

ВАРИАНТЫ РАЗВИТИЯ ОТНОШЕНИЙ РОССИИ С АБХАЗИЕЙ И ЮЖНОЙ ОСЕТИЕЙ

Вслед за признанием Россией независимости Абхазии и Южной Осетии с неизбежностью встает вопрос о формате их дальнейших взаимоотношений с РФ. Одним из возможных вариантов является вхождение Абхазии и Южной Осетии в состав РФ на правах новых субъектов федерации, либо в качестве составных частей уже существующих субъектов федерации. Насколько реальны эти перспективы и в какой мере они соответствуют интересам России? Каковы альтернативные варианты развития событий? Ответу на эти вопросы посвящена настоящая публикация.

Варианты развития ситуации. Рассмотрим весь спектр возможных вариантов решения вопроса по статусу Южной Осетии и Абхазии:

1. Сохранение независимости ЮО и Абхазии. Признание Западом их независимого статуса (Косовская модель).
2. Сохранение независимости ЮО и Абхазии. Отсутствие признания странами Запада и другими ведущими державами мира, кроме России (модель Северного Кипра).
3. Вхождение ЮО в состав России в качестве составной части Северной Осетии.
4. Вхождение ЮО в состав России на правах субъекта федерации.
5. Возвращение ЮО в состав Грузии (конфедеративная модель).

Первый вариант сегодня представляется невозможным, т.к. признание Западом независимости ЮО и Абхазии поставит крест на всей геополитической стратегии Вашингтона на Кавказе в течение последних 15-20 лет. Нет никаких оснований рассчитывать на изменение данной стратегии. Реакция Запада на последние действия России является лишним тому подтверждением. Что касается Южной Осетии, то проект с независимостью представляется еще и мало реализуемым. ЮО не яв-

ляется самодостаточной территорией ни в экономическом, ни в политическом, ни в социальном плане. Это прекрасно понимают сами лидеры ЮО. Именно поэтому их стратегия состоит в присоединении к России на правах субъекта федерации или части Северной Осетии. Абхазия, напротив имеет прекрасный потенциал развития в качестве независимого государства (черноморские курорты, сельское хозяйство, транспортный транзит и т.д.). Сухуми вероятнее всего ориентируется на модель Северного Кипра, т. к. не рассчитывает на признание своей независимости какой-либо из стран Запада в ближайшей обозримой перспективе.

Модель Северного Кипра представляется самой выгодной не только для Абхазии, но и для России (если исключить первый вариант). Чтобы понять его суть, необходимо сказать несколько слов о территории под названием Турецкая Республика Северного Кипра (ТРСК) - государства, непризнанного никем, кроме Турции, Азербайджана и ... Абхазии. (этот факт, кстати, объясняет почему Турция заняла столь особую (почти промосковскую) позицию в текущем конфликте).

В 1960 году было создано государство - Республика Кипр, получившая независимость от Великобритании. Греческой и турецкой общинам были предоставлены равные возможности участия в управлении новым государством. В 1963 году разразился межобщинный конфликт и конституционный кризис, в результате которого правительство Кипра распалось. Начался конфликт между греками и турками-киприотами. Турки-киприоты лишились правительственных постов. С продолжением конфликта турки-киприоты, проживавшие в сельских районах, оказались блокированы греками в местах компактного проживания. Такое положение длилось 11 лет, до раздела острова. В этот период между общинами происходили многочисленные конфликты. Несколько раз это приводило к тому, что Турция и Греция оказывались на грани войны. В июле 1974 при поддержке греческой военной хунты на острове произошёл военный переворот. В качестве ответной меры в соответствии с Договором 1960 года на Кипр были введены турецкие войска. Фактически, силовая акция привела к разделу острова на Север, контролируемый турками-киприотами, и Юг, контролируемый греками-киприотами. После 8 лет переговоров с Республикой Кипр Северный Кипр объявил о своей независимости в 1983. Новое государство стало называться Турецкой Республикой Северного Кипра.

Из-за своего статуса Северный Кипр сильно зависит от военной и экономической помощи Турции. В качестве валюты там используется новая турецкая лира. Любой самолёт, направляющийся на Северный Кипр, должен сначала приземлиться либо в Турции, либо в Азербай-

джане. Морские порты Северного Кипра объявлены Республикой Кипр закрытыми для всех судов. Турция игнорирует данное заявление. В экономике Северного Кипра доминирует сектор обслуживания, существуют также сельское хозяйство и лёгкая промышленность. Несмотря на трудности, местная экономика демонстрирует в последние годы впечатляющий рост, во многом обеспеченный стабильностью лиры, и бумом в секторах образования и строительства. Экономика ТРСК зависит от помощи Турции. В 2003-2006 было получено 550 млн. долларов. Количество иностранных туристов, посетивших ТРСК измеряется сотнями тысяч в год.

Турецкая Республика Северного Кипра содержит Силы Безопасности Турецкого Кипра (СБТК) численностью 5 тысяч человек. СБТК легко вооружены, и сильно зависят от помощи Турции, поставляющей также львиную долю офицерских кадров. СБТК возглавляются бригадным генералом армии Турции, и выполняют роль внутренних войск и пограничной охраны. В дополнение к ним, на Северном Кипре дислоцированы силы двух дивизий армии Турции (30-40 тысяч человек), официально называемые Миротворческими Силами Турецкого Кипра. Сохраняется также присутствие ВВС, ВМФ и Береговой Охраны Турции.

Чем этот вариант интересен для Абхазии и России? Он дает возможность фактически закрепить статус кво в Абхазии — упрочить независимость (этого хочет абхазская элита), оставить в Абхазии российские войска и сохранить влияние (этого хочет Кремль), получить пространство для политического маневра по вопросу о статусе (это хотят все — даже Запад и Грузия). Подчеркну еще раз: Абхазия, именно потому, не будучи суверенным государством, признала Северный Кипр, что считает данную модель подходящей для себя. Турция, в свою очередь, не испытывает никаких проблем от того, что, кроме нее, никто из стран Запада Северный Кипр не признал. Де-факто все получают то, что хотят: Турция - прекрасный курорт, выгодное стратегическое положение и самоудовлетворение, турки-киприоты — защиту от Греции. Факт непризнания международным сообществом никого не волнует.

Для Южной Осетии наиболее реалистичным вариантом дальнейшего существования является третий сценарий. Однако он не лишен ряда сложностей: 1. Власть в ЮО перейдет к руководству Северной Осетии. Пока не ясно, насколько юго-осетинское руководство готово пойти на подчинение Владикавказу. 2. Ответственность за состояние дел в ЮО перейдет к северо-осетинскому руководству. Далеко не самый богатый субъект федерации (Северная Осетия) получит депрессивную территорию, которая будет существовать преимущественно на дотации из ре-

гионального и федерального бюджетов. Иными словами – прибыли мало, а головной боли много. Насколько это надо руководству Северной Осетии – вопрос открытый.

Наилучшим вариантом для руководства ЮО был бы, конечно, четвертый вариант. Но насколько это надо Москве? Получив статус субъекта федерации, регион стал бы очередным реципиентом федеральных средств. Кроме того, не понятно насколько Владикавказ будет готов признать за Цхинвалом равный с собой статус в отношениях с федеральным центром.

Пятый вариант сегодня кажется абсолютно нереальным, учитывая уничтожение Цхинвала грузинскими войсками, и признание Россией независимости Южной Осетии и Абхазии. Однако в долгосрочной перспективе этот вариант является все же возможным. При определенных условиях конфедеративный путь решения югоосетинской (и даже абхазской) проблемы с предоставлением Цхинвалу и Сухуму широких прав автономии в составе Грузии (и международными гарантиями конфедеративного договора), может снова стать актуальным. Что если Грузия откажется от вступления в НАТО, станет союзником России, вступит в ОДКБ, и т.п., то есть пересмотрит основные приоритеты своей внешней политики? Что, если в Грузии произойдет смена правительства и новое грузинское руководство, предложит Абхазии и Южной Осетии такие условия конфедерации, на которые те согласятся? Если бы такое произошло то, безусловно, это был бы самый лучший вариант развития событий и для России, и для Грузии, и для Абхазии, и для Южной Осетии. Но сегодня он представляется совершеннейшей фантастикой, к сожалению.

Контуры пути. После событий, произошедших в последние недели в Южной Осетии и Абхазии, «переходный период» для этих республик заканчивается. В этой связи России крайне важно иметь на международном уровне компромиссный проект разрешения конфликта (модель Северного Кипра) и, одновременно, быть готовой экономически, политически и юридически к принятию в свой состав новых территорий. Ясность в этой связи должна присутствовать, прежде всего, во взаимоотношениях Москвы и Владикавказа, которому предстоит разделить с федеральным центром ответственность за процесс интеграции Южной Осетии в состав России, если таковому суждено начаться. Но делать это надо крайне аккуратно и при условии четкого выполнения ЮО (и Абхазией) российских условий. Как известно, Брюссель более десяти лет готовил страны Восточной Европы к вступлению в ЕС. Что мешает Москве вести переговоры с ЮО и Абхазией столько, сколько нужно, выдвигать социально-экономические требования, содейство-

вать Цхинвалу и Сухуму в выполнении своих обязательств и лишь, после достижения этими регионами хотя бы средне-российского уровня социально-экономического развития, принимать решение об их приеме в состав России. Взаимодействие по модели Северного Кипра дает все возможности для этого. Отсюда вывод - России следует внимательно присмотреться к турецкому опыту и дать понять и Южной Осетии и Абхазии, что Россия не исключает никаких форм дальнейшего взаимодействия с ними. Сейчас, когда Россия остановила геноцид в Южной Осетии, она имеет моральное право требовать от руководства Абхазии и Южной Осетии эффективной политики в сфере управления экономикой и социальной сферой своих республик, что иногда бывает ничуть не легче, чем вести информационную войну или командовать отрядами самообороны.

В. А. Ковалёв
(Сыктывкар)

ФЕДЕРАЛИЗМ И ДЕМОКРАТИЯ: РОССИЙСКИЙ ОКСЮМОРОН

Последовательное свертывание в РФ в текущем десятилетии институтов либеральной демократии, при сохранении в Конституции указаний на федеративный характер российского государства – это что-то вроде горьких конфет. Веберовский термин «псевдоконституционализм» (еще о реформах 1905 года в царской России) наилучшим образом характеризует политико-правовое состояние, как сто лет назад, так и сегодня. Только в отличие от Российской империи к этому в РФ добавляется проблема «федеративных отношений». Признанный теоретик федерализма Д. Элейзер (Элазар, 1995) объединяет федерализм и демократию на основании договорного принципа в противовес другим, принципам создания политических сообществ: завоеванию и «органическому» развитию к олигархической пирамиде власти. (Элейзер, 1995, 110-111). По сути, демократические и федеративные механизмы, это разновидность социальных пактов, общественный договор, который заключается между властью и населением, Центром и регионами, и призванный действовать как в благоприятные, так и в тяжелые времена. Неудача с реализацией отечественного федералистского проекта в постсоветский период не в последнюю очередь связана с его конструктивными дефектами.

Нынешняя модель «централизованного баланса» в РФ таких возможностей не предоставляет, и предоставить не может. Какова же судьба современного российского федерализма в ситуации, когда основная часть субъектов федерации представляет собой простые административные регионы, не являющиеся политическими регионами с развитыми собственными интересами. Эта ситуация значительно облегчила современный процесс централизации и поставила под вопрос будущее федерализма в России.

Но все же отрицать его значение полностью мы не беремся. То, что современный политический режим выхолостил из Конституции РФ ее демократическое и федеративное содержание – это очевидно. Но ведь и советский федерализм тоже в основном, был номинальным. Кстати, все «социалистические федерации» в СССР, СФРЮ и ЧССР после краха «реального социализма» приказали долго жить. Но этот, некогда номинальный принцип федерализма сыграл при их распаде огромную политическую роль, по крайней мере, в вопросе границ и дальнейшего возникновения новых независимых государств, появление которого лишь в чехо-словацком случае прошло бескровно. А как будет после пост-советского случая в РФ, после того, как в очередной раз сломается отечественная властная «вертикаль», обнаружив свою политическую недееспособность и управленческую малоэффективность. И какую роль в этом будет играть определенный в Конституции принцип федеративного государства, которое политически не прижилось в России в 1990-е – начале 2000-х годов?

Что касается политической децентрализации, в которой некоторые увидели торжество федерализма, то следует подчеркнуть, что она происходила в 1990-е году в условиях слабого государства, когда центральное правительство было не в состоянии контролировать то, что происходило на территории страны.

Руководители регионов в ельцинской России в большей степени демонстрировала как раз такое неприемлемое поведение, систематически нарушая законы Российской Федерации. Недаром первые шаги В.Путина на посту президента России были связаны как раз с устранением этого перекоса. Но маятник слишком резко и далеко пошел в другую сторону. Административная «вертикаль» стала слишком жесткой. И эти оценки носят не только нормативный характер – критики заметного свертывания федералистских и демократических начал российской государственности.

Велики функциональные издержки путинского курса: авторитарная власть становится менее гибкой в вопросах реагирования на возникающие кризисные явления, а выхолащивание федерализма может оказать-

ся губительным для такой большой и многообразной страны как Российская Федерация. Если вернуться к вопросу о связи федерализма и демократии, то в постсоветской России она выглядит следующим образом: неудача процесса демократической консолидации, неукоренённость в отечественной политике демократических принципов предопределили и то обстоятельство, что федерализм, как и в советские времена, становится, во-многом, номинальным. Особенно негативное влияние, на наш взгляд, на возможности развития демократии и федерализма оказала отмена выборов глав исполнительной власти субъектов РФ населением региона, за которым последовало стремительное лишение регионом политических возможностей. Вследствие осуществляемых в путинский период мероприятий усиливается разрыв власти с интересами избирателей, граждан. Понятно, что сейчас назначенные губернаторы больше ориентированы на запросы московской бюрократии, нежели на следование пожеланиям граждан в субъектах федерации. Зависимость глав исполнительной власти регионов от их населения уменьшилось, а от вышестоящих чиновников увеличилось. Структура этих зависимостей непонятна и непрозрачна даже для экспертов. Концентрация власти и ответственности у федеральной исполнительной власти для такой сложной, разнообразной и огромной страны как Россия становится просто опасной. Такая концентрация выглядит внушительно в спокойные и относительно благополучные времена (к коим, с определенной натяжкой, можно отнести последние годы путинского правления). Но выхолащивание политического содержания и самостоятельного значения политических институтов дорого обойдется в случае осложнения ситуации, когда людей, способных принимать ответственные решения в политике, не окажется именно в то время, когда это будет особенно необходимым – в период кризиса.

Помимо принципов либеральной демократии в практике воссоздания реальных федеративных отношений в перспективе необходимо учитывать и другие уроки неудач федеративного строительства ельцинской эпохи. На наш взгляд, это касается:

- излишне большого количества субъектов федерации;
- порочной практики существования «матрешечных» регионов;
- ситуации, когда большинство федеративных единиц были безнадежно дотационными регионами;
- смещение (а порой и противопоставление) принципов, на основании которых выделялись субъекты федерации в России: административно-территориальный и этно-национальный;
- выделение регионов в соответствии с титульным этносом;

дисбаланс (на порядки!) и резкий контраст в «нарезке» АТД, когда разница в территории, численности населения, экономическом потенциале и т. д. варьировалась в десятки, а порой даже в сотни раз!

практики манипулирования выборами в регионах (в самых разных формах) и отказе от демократических практик.

Разумеется, этот список далек от завершения. Задача исследователя российского федерализма, по нашему убеждению, состоит в том, чтобы дополнить и конкретизировать обозначенные проблемы. Это необходимо сделать для того, чтобы в будущем избежать подмены стратегии развития федеративных отношений ситуационным тактическим реагированием и задачей удержания власти любой ценой.

По нашему убеждению, неудачный опыт федерализма в РФ образца 1990-х годов связан с тем, что и сам федерализм и демократические правила игры и центральные и региональные элиты «России» воспринимали не как серьезные основания государственного строительства, а ситуативно, как то, что может принести сиюминутную политическую выгоду – не более. «Замороженный» федерализм можно оживлять, лишь используя демократические методы.

Уже сейчас («на всякий случай») имеет смысл вести дискуссию о путях его возможного «оживления». Понятно, что наибольшее значение при сворачивании зачатков региональной демократии было путинское решение 2004 года об отмене прямых губернаторских выборов. В этой связи спорным является критика Григорием Голосовым прямой выборности губернаторов. Он, в частности, утверждает: «У меня вызывает серьезные сомнения распространенное мнение о возвращении к прямым губернаторским выборам. Их отмена, безусловно, была шагом назад, но и восстановление стало бы контрпродуктивным топтанием на месте ... «Представляется, что в ближайшей перспективе восстановление выборности губернаторов вернуло бы страну к авторитарной децентрализации» (Голосов, 2008, 34). Вместо этого Голосов настаивает на укреплении института партийных выборов в регионах с демократическим потенциалом и необходимости существенно расширить полномочия региональных законодательных собраний (Там же). Нам же представляется, что даже в среднесрочной перспективе в субъектах федерации механизмы партийной демократии вряд ли могут быть эффективными. Путь к возврату хоть какого-то контроля и влияния населения за властью лежит все же на пути восстановления выборов первых лиц в регионах, пусть и с опасностью авторитарных последствий принципа «победитель получает всё». Если же получат развитие политические партии. То они могли бы выступать в регионах проводниками политики федерального Центра.

Уже в недалеком будущем новый расклад политических сил и неопределенность могут привести к необходимости внесения поправок в Конституцию РФ, которая наряду с удалением монархического начала «суперпрезидентства», давно нуждается в более детальном прописывании принципов федерализма и разграничения полномочий Центра регионов и местного самоуправления. Тогда крайне желательно будет восстановить нарушенный баланс властей и по вертикали, и по горизонтали.

Литература

Голосов Г. Электоральный авторитаризм в России // Pro et Contra. 2008. № 1.

Элейзер Д. Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5.

С. А. Ланцов
(Санкт-Петербург)

СУБЪЕКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК АКТОРЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Сегодня в число международных акторов наряду с суверенными государствами входит и множество других субъектов. Кроме прочих, это – и внутригосударственные регионы. Конечно их роль в международных отношениях иная, чем у государств, но их возможности и потенциал на мировой арене постепенно возрастают.

Специфика Российской Федерации состоит в том, что ее внутригосударственные регионы являются субъектами федерации, статус которых несколько иной, чем у административно-территориальных образований внутри унитарных государств. В федеративных государствах, как правило, предусматриваются различные возможности самостоятельного участия их субъектов в международных связях в рамках разграничения полномочий между ними и федеральным центром. С этой точки зрения федеративные государства делятся на три группы: федерации, где в соответствии с конституцией внешние сношения относятся к исключительной компетенции федерального центра (Австрия, Аргентина, Бразилия); федерации, где субъекты располагают некоторыми правами в области международной деятельности при предварительном одобрении и контроле со стороны администрации (США); федерации, где консти-

туции признают за субъектами определенные полномочия в области международных отношений (Германия, Швейцария).

С того момента, когда российский федерализм стал наполняться конкретным содержанием, встал вопрос о возможностях и пределах полномочий субъектов Российской Федерации в области внешних связей. В начале 90-х годов наблюдался определенный правовой хаос в этом вопросе. Отдельные республики в составе РФ объявили о своем полном государственном суверенитете, о том, что они являются полноценными субъектами международного права. Подобная постановка вопроса не только ставила под сомнение территориальную целостность России, но и подрывала ее позиции как суверенного актора международных отношений. Тем более что некоторые высказывания и действия руководителей российских регионов (и не только национальных республик) шли вразрез с внешнеполитическими интересами Российской Федерации. Необходимо было упорядочить международную деятельность субъектов федерации и поставить ее на прочную правовую основу.

Первый такой шаг был сделан в 1992 году при заключении Федеративного договора. В этом документе, сыгравшем позитивную роль в становлении российского федерализма, констатировалось, что все субъекты Российской Федерации являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей. Следующим шагом стало принятие Конституции РФ в декабре 1993 года, согласно которой к ведению Федерации отнесены внешняя политика и международные отношения РФ, международные договоры РФ, а также внешнеэкономические отношения. В совместном ведении Федерации и субъектов находятся координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров РФ. За пределами ведения РФ и предметов совместного ведения субъекты Российской Федерации располагают всей полнотой государственной власти.

После принятия Конституции 1993 года появилось еще несколько нормативных актов, регулирующих внешние сношения российских регионов. Но эти акты касались лишь отдельных аспектов таких связей. Часто отношения субъектов Федерации строились с зарубежными партнерами без должного учета интересов и мнения федерального центра. Поэтому в конце 1999 года был принят федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», который установил: самостоятельно регионы имеют право заключать соглашения только с субъектами зарубежных федераций, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также принимать участие в работе международ-

ных организаций, созданных специально для данных целей. Эти соглашения не должны содержать положения, противоречащие Конституции РФ, нормам международного права, международным договорам России, федеральным законам. Соглашения с органами власти зарубежных государств регионы РФ могут подписывать только при визе правительства России. Соглашения, которые заключают регионы, не являются международными договорами, на них не распространяется действие международно-правовых норм.

Критика, прозвучавшая в адрес данного федерального закона, сводилась к следующему: закон не содержит принципиально новых правовых положений, а повторяет ранее сформулированные; закон, отрицая за соглашениями регионов статус международных договоров, не определяет их правовой режим.

Хотя, действительно, закон 1999 года не внес принципиальных изменений в нормативную базу, лежащую в основе международных связей российских регионов, он позволил установить четкий порядок взаимоотношений различных органов власти и ведомств на федеральном и региональном уровнях.

Большую роль в практической координации международных связей регионов сыграло создание специальных представительств МИД РФ во многих субъектах федерации.

Вопрос о месте и роли субъектов федерации в международных отношениях нашел отражение в принятой в 2000 году Концепции внешней политики РФ. В этом документе было подчеркнуто, что «субъекты Российской Федерации развивают свои международные и внешнеэкономические связи в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом “О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации” от 2 декабря 1998 г. и другими законодательными актами. МИД России и другие федеральные органы исполнительной власти оказывают содействие субъектам Российской Федерации в осуществлении ими международного сотрудничества при строгом соблюдении суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации» (Концепция внешней политики РФ, 2000, 14).

Основными партнерами субъектов Российской Федерации являются внутренние регионы иностранных государств. Нередко области и республики России становятся участниками многосторонних программ межрегионального сотрудничества, в частности, в рамках создания так называемых еврорегионов. Так, приграничные районы Калининградской области вошли вместе с соседними территориями Польши, Литвы, Латвии и Швеции в состав еврорегиона «Балтика», а республика Каре-

лия совместно с рядом административно-территориальных образований Финляндии вошла в еврорегион «Карелия».

Иногда партнерами субъектов РФ являются иностранные государства в целом, а не их отдельные территории. Это не удивительно, поскольку области и республики в составе Российской Федерации по своему потенциалу не уступают некоторым суверенным государствам. Тем более это относится к российской столице и Санкт-Петербургу, имеющим статус самостоятельных субъектов федерации.

Международное сотрудничество субъектов Российской Федерации в большей степени касается экономической и культурной сфер общественной жизни, хотя иногда затрагивает и сферу международной политики. Например, Законодательное собрание Санкт-Петербурга активно использовало свои связи с парламентами стран Северной Европы для разъяснения российской позиции по вопросу о конфликте на Южном Кавказе.

Несмотря на все достигнутые результаты, не все потенциальные возможности деятельности в этой области исчерпаны. Развитие международных связей российских регионов представляет собой составную часть совершенствования федеративных отношений в нашей стране.

Литература

Концепция внешней политики Российской Федерации // Международная жизнь. 2000. № 8–9.

А. В. Линецкий
(Москва)

РОЛЬ РОССИЙСКИХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В УКРЕПЛЕНИИ ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА

Известно, что в федеративном и мультиэтническом государстве гораздо сложнее создать и консолидировать общенациональные институты, чем в унитарном. В условиях, когда в первое десятилетие существования РФ происходила регионализация государства, партии были призваны стать институтом, связующим не только граждан с органами власти, но и федеральный Центр с регионами. Один из создателей правового и политического фундамента российского федерализма Сергей Шахрай подчеркивал в середине 1990-х годов: “Я глубоко убежден, что

Россия сможет состояться и укрепиться как свободное государство только в том случае, если в ней возникнут 2-3 крупные, действительно общенациональные политические партии, которые и станут политическим стержнем федеративного государства”. Действительно исследователи, опираясь на обширный сравнительный эмпирический материал, доказали важность «национализации» партий и формирования общенациональной партийной системы в сохранении целостности государства, повышении легитимности проводимого политического курса, особенно в ситуации, когда одна общенациональная партия располагает весомой поддержкой во всех или большинстве регионов страны, повышении эффективности и уровня конструктивности во взаимоотношениях между законодательной и исполнительной властями за счет повышения значимости общенациональных проблем на местах и нивелирования практики регионального лоббизма и т.д. И наоборот, как указывает Р. Хардин, политическая мобилизация большого числа групп, объединенных по этническому, расовому, религиозному или какому-либо другому приписываемому критерию, будет скорее подрывать, а не создавать основу для демократии (Hardin, 1995, 127).

Однако и в начале нового века отнюдь не все партии, претендующие на статус общенациональных, имели отделения во всех регионах страны. В то же время, даже те из них, которые сумели создать свою региональную сеть, имели с местными представительствами, как правило, очень слабые связи (исключение КПРФ).

Как отмечают российские исследователи, «...Федеральная система еще больше увеличивает кривизну пространства, в котором протекает политическая конкуренция в пользу элиты» (Голосов, 1999, 42), что влияло на партийное строительство в регионах. На начало 2000-х гг. в России было сформировано и действовало только на региональном уровне несколько тысяч политических объединений разного толка, причем, более двух десятков “локальных” партий, имели определенный электоральный успех. Так, около трети депутатов (219), избранных в региональные парламенты, представляли эти местные партии, не имеющие ни организационных структур, ни членов за пределами “своего” региона (Росс, 1999, 25). Действительно, практика показывает, что в федерациях, как правило, существуют более широкие возможности для участия политических партий в выборах: многоуровневый характер организации государственной власти создает больше возможностей для институционального выражения политического и идейного разнообразия и зачастую обуславливает существование большего, чем в унитарном государстве, количества политических партий, хотя данная тенденция не универсальна.

В России же, различался не только спектр партий, существующий в регионах и на федеральном уровне, но и их политические позиции, идеологические декларации, коалиционная политика, «целевые группы». Естественно, что от региона к региону различался и политический вес отдельных федеральных партий. Однако это не отменяет вывода о значительной вертикальной фрагментации партийной системы в России 1990-х гг.

По мнению Д. Норты, развитие региональных партий, не имеющих связей с федеральными партиями за пределами их регионов, часто ведет к усилению сепаратистских тенденций. «Там, где существует осязаемая и прочная «асимметрия» между центральными властями и местными партийными элитами и организациями, обусловленные ею различия интересов могут иметь центробежный эффект, ведущий к политической мобилизации для проведения децентрализаторских реформ. В конечном итоге подобная устойчивая «асимметрия» способна породить давление, направленное на выход из союза» (North, 1990, 102).

В то же время регулярные выборы в девяностые годы стали, как это ни парадоксально звучит, одним из самых важных звеньев, подпитывающих российский федерализм. Это обусловлено, как нам представляется, тем, что «качество» федеративных отношений достаточно жестко задается характеристиками, составляющими политическую культуру нации. В данном случае речь может идти о такой особенности российской политической традиции, в силу действия которой выбор избирателя определяется у нас скорее общегосударственными, а не местными факторами и проблемами (этому способствует и развитие средств массовой коммуникации). В то же время именно регулярные общенациональные выборы «...приводят в действие механизм, побуждающий центральные, региональные и местные элиты к политическому торгу, именно они служат катализатором всех политических процессов... Борьба за власть в Центре и выборы - вот что толкает федеральные элиты искать поддержки со стороны региональных элит и, в конечном счете, способствует децентрализации» (Петров, 2000, 15). Однако партии в этом торге в 1990-е гг. были практически не задействованы, хотя известно, что сильные и эффективные партии, функционирующие одновременно на федеральном и региональном уровнях, являются важной предпосылкой существования стабильной федерации.

Таким образом, наличие региональных партий, как правило, препятствует консолидации национального государства, особенно федеративного. Каждая партия является носителем политической идеологии. Доведенная до логического завершения региональная идеология – это сепаратизм. Опыт таких стран, как Бельгия, Великобритания, Испания,

Индия, Канада, Франция наглядно демонстрирует, что деятельность региональных партий, особенно созданных по этническому признаку, зачастую ведет, целенаправленно или нет, к попыткам раскола государства. В условиях современной России такие идеологии неприемлемы. Введение нормы, по которой половина состава региональных законодательных собраний избирается по партийным спискам, как представляется, позволит общенациональным партиям «прорасти» вниз в регионы, закрепиться там, структурировать электорат, и нейтрализовать те политические силы и тенденции, которые работают на дезинтеграцию России. Крупные общероссийские партии являются важнейшими скрепами государственного единства, противостоящими региональному сепаратизму. И в этом случае переход на пропорциональную систему голосования оказывается тесно связанным с политикой обеспечения единства страны.

Литература

Голосов Г. В. Становление и развитие российской партийной системы. Сравнительный анализ. Автореф. дис... д-ра полит. наук. М., 1999.

Петров Н. Федерализм по-русски // Pro et contra. 2000. Том 5. № 1.

Росс К. Федерализм и демократизация в России // Полис. 1999. № 3.

Hardin R. One of All. Princeton, 1995.

North D. C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge, 1990.

**М. Ю. Мизулин,
Ю. Г. Федулов**
(Москва)

РАСЧЕТ ПОТЕНЦИАЛА СУВЕРЕНИТЕТА РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

1. Исходные концептуальные предположения.

Потенциал суверенитета Российского государства – это наилучший возможный полный статус государства. «Полный статус» означает роль государства в мировой политике и уровень удовлетворения социальных ожиданий граждан. Соответственно потенциал России имеет два значимых структурных компонента.

Первый - военно-политический и финансово-экономический потенциал, определяющий предельно допустимый статус государства в мировой политике и на глобальных экономических и финансовых рынках (международный).

Второй – политический, социальный и экономический потенциал, определяющий предельно допустимый уровень удовлетворения социальных ожиданий российских граждан и населения страны (внутригосударственный).

Эти два компонента хотя и взаимосвязаны, но не всегда государство может добиться одинаково высокого уровня в обоих компонентах.

Главная проблема оценки потенциала состоит в том, что он не поддаётся исследованию на эмпирическом уровне. Все необходимые признаки скрыты от непосредственного наблюдения и измерения. Возможны лишь умозрительные логические построения, позволяющие с какой-то степенью «надёжности» давать количественные оценки общего потенциала и его двух структурных компонентов. В этих условиях рациональными являются способы косвенной оценки потенциала.

К числу одного из косвенных способов оценки потенциала относится оценка предельно достижимого качества выполнения функций государства в ходе политико-экономико-социального развития страны.

Авторы считают аксиоматичным утверждение: чем выше качество исполнения государством своих функций, тем выше потенциал государства. Аксиомой считается и другое утверждение: качество исполнения государством своих функций может оцениваться с помощью качественных категорий, располагаемых по убыванию ценности для наращивания общего потенциала и/или его структурных компонентов (далее градации качества).

Градации качества исполнения функций государства могут быть пронумерованы натуральными числами (рангами) таким образом, что цифре «1» соответствует самое низкое качество, наибольший ранг (обычно это цифра «10») соответствует самому высокому качеству исполнения государством данной функции.

Считается, что существуют количественные или качественные признаки принадлежности качества исполнения каждой функции государства к каждой из вводимых градаций качества.

Функции государства весьма многочисленны. Не все они одинаково важны при развитии потенциала. В связи с этим, должен быть найден разумный минимум числа функций государства, который, с одной стороны позволил бы учесть все существенные стороны оценки и прогнозирования потенциала государства, с другой стороны, дал бы возможность построения наиболее простого математического аппарата оценки

потенциала и снижения до разумных пределов издержек исследований по финансовым затратам и временным характеристикам.

Предполагается выделить три уровня детализации представления (описания) функций государства, выполняемых непосредственно во имя повышения потенциала государства:

- Генеральные функции государства;
- Обобщённые функции государства;
- Ординарные функции государства.

Генеральные функции государства в своей совокупности раскрывают собственное предназначение государства, его назначение и необходимость.

Обобщённые функции государства – это более детально представленные генеральные функции. Каждая генеральная функция исполняется как совокупность определённых обобщённых функций. Число обобщённых функций в составе различных генеральных может не совпадать. Аналогично, каждая обобщённая функция исполняется как совокупность определённых ординарных функций государства.

Термины «генеральная», «обобщённая», «ординарная» функции чисто условные, призванные лишь упорядочить «отношение старшинства» (субординации) среди функций государства по его политико-экономико-социальному развитию в интересах наращивания государственного потенциала. Самое общее понятие - генеральная функция государства, затем - обобщённая функция государства, самое узкое понятие - ординарная функция.

Выделение функций государства в генеральные функции определяется следующими соображениями. Во-первых, потенциал государства меняется, если меняются:

- силы, позволяющие отстаивать соответствующий статус государства в случае реализации определённых угроз извне военными, политическими или экономическими способами;
- средства, обеспечивающие функционирование этих сил;
- ресурсы, обеспечивающие использование сил и средств в отстаивании желаемого статуса государства.

С этой точки зрения, все действия государства, которые непосредственно существенно изменяют ресурсы, средства и силы защиты статуса государства, могут включаться в состав функций государства, направляемых на развитие потенциала государства.

Во-вторых, к генеральным функциям государства должны быть отнесены те действия государства, которые являются самыми общими в данной сфере деятельности.

В-третьих, число генеральных функций должно быть не более 7-ми.

В-четвёртых, совокупность генеральных функций государства должна быть критичной к характеристикам военно-политической обстановки в мире, глобальных рынков, в том числе и финансовых, социальных потребностей населения. Существенное изменение характеристик около государственной обстановки должно приводить к существенному изменению качества исполнения хотя бы одной из генеральных функций. Лучший вариант – синхронное и симметричное усиление всех генеральных функций.

В-пятых, потенциал государства должен полностью определяться качеством исполнения предлагаемого перечня генеральных функций (достаточность перечня). Должна быть исключена ситуация, когда уровень достигаемого потенциала определяется качеством исполнения каких-то других функций государства, не вошедших ни в одну из выбранных генеральных функций (в виде обобщённых или ординарных).

Исходя из этих соображений, предложен следующий список генеральных функций государства по развитию потенциала государства:

1. Развитие экономики и финансовой системы.
2. Развитие права.
3. Повышение уровня национальной безопасности.
4. Политическое и государственное управление.
5. Обеспечение устойчивого общественного порядка.
6. Развитие этических и моральных основ государственной службы.
7. Развитие Вооружённых Сил.

Прогноз развития потенциала как следствие развития права может осуществляться несколькими способами. Авторы считают наиболее подходящим инструментом прогнозирования когнитивное моделирование.

2. Организация исследования.

Исследование проводилось в несколько этапов. Первый этап: разработка инструментария (анкета) и опрос экспертов. Цель опроса – получение исходных данных для расчёта потенциала. Второй этап: первичная обработка анкет экспертов. Третий этап: формирование когнитивной карты процесса развития потенциала суверенитета Российского государства. Четвёртый этап: формирование когнитивной модели процесса развития потенциала суверенитета Российского государства. Пятый этап: верификация модели, выработка выводов и рекомендаций.

Для получения исходных данных была разработана анкета эксперта (см. приложение №1).

Всего было обработано 100 анкет, полученных от государственных и муниципальных служащих, а так же студентов и слушателей получаю-

щих высшее государственное образование в гг.Санкт-Петербурге и Ярославле. Опрос экспертов проводился с 12 по 28 мая 2008 года. Все копии заполненных и пронумерованных анкет находятся в распоряжении авторов.

В качестве горизонта прогнозирования взят интервал длиной в 20 лет (240 месяцев).

3.Когнитивная модель развития суверенитета Российского государства.

Когнитивная карта развития потенциала суверенитета Российского государства представлена на рис.№1.

Номера в наименовании вершин обозначают следующие факторы:

1. Потенциал суверенитета Российского государства
2. Развитие экономики и финансовой системы
3. Развитие права
4. Повышение уровня национальной безопасности
5. Политическое и государственное управление
6. Обеспечение устойчивого общественного порядка
7. Развитие этических и моральных основ госслужбы
8. Развитие Вооружённых Сил
9. Стандартизация юридического образования
10. Независимость суда и судебной системы
11. Верховенство права
12. Снижение издержек судебных решений
13. Ускорение судопроизводства
14. Устранение противоречий в законодательстве о судоустройстве
15. Повышение качества нормативных актов и исполнение решений суда
16. Протекционизм
17. Коррупция
18. Правовой нигилизм
19. Дифференциация общества по имущественному признаку
20. Нравы и мораль
21. Зависимость обеспечения продовольствием от импорта
22. Идеологическая война
23. Рост цен на продовольствие
24. Организованная преступность
25. Валовый внутренний продукт

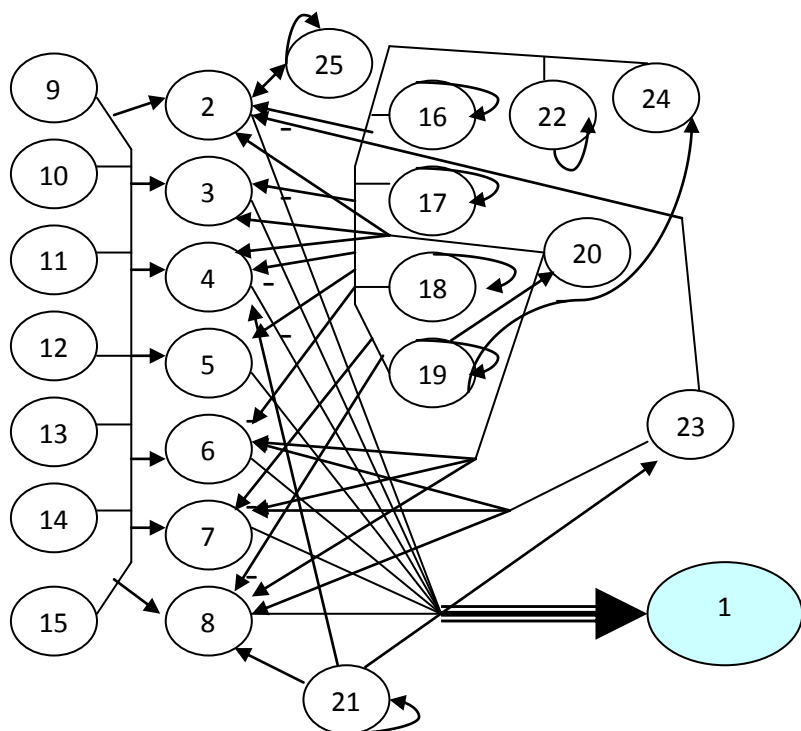


Рис.№1. Когнитивная карта развития потенциала суверенитета Российского государства.

Выводы:

На основе произведённого исследования можно сделать следующие выводы:

1. Методика экспертного опроса как форма получения исходных данных для исследования сложных социальных явлений себя оправдывает. Эксперты дают грамотные и адекватные ответы на вопросы экспертных анкет, а данных полученных из экспертного опроса достаточно для построения когнитивной модели такого сложного, не поддающегося количественной оценке, много критериального явления, как развития потенциала суверенитета Российского государства.
2. Данные экспертного опроса и предварительные результаты моделирования позволяют сделать вывод, что развитие потенциала сувере-

нитета Российского государства на данном этапе находится на достаточно низком уровне (не более 30% от идеала).

3. Повышение качества генеральной функции «Развитие права», как первопричина может дать благоприятную картину развития потенциала суверенитета Российского государства, если отсутствуют систематическое действие угроз: протекционизм, коррупция, правовой нигилизм, дифференциация общества, падение нравов и морали, зависимость обеспечения продовольствия от импорта, идеологические войны, рост цен на продовольствие, организованная преступность.
4. Систематическое действие указанных выше угроз сначала замедляет, а затем снижает уровень достигнутого потенциала.
5. Имеются разные стратегии развития потенциала, основанные на разных мерах развития права и противодействии систематическим действиям угроз. Каждая из этих стратегий характеризуется разными уровнями финансовых затрат и расходов других ресурсов, а также надёжностью реализации в условиях рыночной экономики.
6. В существующей модели потенциал слабо защищён от спонтанного воздействия таких угроз как: техногенные катастрофы, изменение климата, локальные войны, терроризм, экстремизм, экономические и финансовые кризисы, расширение НАТО.
7. Значение потенциала на рисунках получено в предположении, что потенциал – величина, суммируемая по компонентам. Если же потенциал не обладает таким свойством, то его значение может быть другим. В частности, если потенциал определяется узким местом в совокупности генеральных функций, то его значение будет хуже, чем в приведённых случаях.
8. Предложенная методология расчета потенциала суверенитета Российского государства может быть существенно усовершенствована и дополнена: 1. дифференциацией экспертного опроса применительно как к генеральным, так и к обобщённым функциям государства (специализация экспертов); 2. введением обратных связей в предложенной модели между всеми включенными факторами; 3. введением дополнительной процедуры согласования мнений экспертов в тех случаях, когда предлагаются новые генеральные и обобщённые функции государства; 4. общей теоретико-методологической концептуализацией проекта.
9. Дополнительные условия – идеальный вариант для исследователей. Но, по нашим представлениям, полученных результатов уже вполне достаточно, чтобы обосновать предельную актуальность темы разработки расчета потенциала суверенитета Российского государства.

СТРАННАЯ ФЕДЕРАЦИЯ: ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Федерализм в России во многом уникален. Ему трудно подобрать аналогии в истории и современном мире.

Отличия российского федерализма от зарубежного начинаются с особенности образования Российской Федерации. Как известно, она формировалась как путем добровольного вхождения в состав России независимых государственных образований (республики), так и путем децентрализации, т.е. путем передачи на места части функций управления и полномочий центральных органов власти (края и области). Следовательно, в основе создания Российской Федерации лежит и договор, и закон.

Еще одна особенность – это смешанный этнотерриториальный характер российского федерализма. Для Российской Федерации свойственно соединение национально-государственного (республики), национально-территориального (автономная область и автономные округа) и административно-территориального (края и области) принципов построения федеративного государства. Такой подход, как нам представляется, учитывает многонациональный состав населения страны, в которой проживают более сотни этносов. Безусловно прав в данном случае М. Х. Фарукшин, который пишет: «Позитивная функция национально-территориального принципа федеративного устройства заключается в том, что становится реальностью реализация национальными меньшинствами права на самоопределение и самостоятельное устройство своей политической судьбы в рамках единого федеративного государства и использование государственности для сохранения этнической идентичности титульных национальных меньшинств на базе сохранения и развития национальной культуры и родного языка» (Фарукшин, 2004, 227).

Россия - фореалистическая федерация. С точки зрения Д. Элейзера, данный тип федерации предполагает заключение «двусторонних соглашений между центральным правительством и конкретными составными единицами... относительно устройства своих управленческих механизмов и объема передаваемой региональным правительствам власти» (Элейзер, 1995, 112). Согласно Основному Закону РФ (статья 11), в России установлены два способа разграничения предметов ведения и пол-

номочий между федеральным Центром и регионами, а именно конституционный и договорной. Второй способ может быть реализован путем заключения Федеративного договора и/или двусторонних соглашений.

Еще одной особенностью является асимметричность (неравенство) конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации. Асимметричная форма федерации предполагает, что республики наделены большим объемом прав и властных полномочий по сравнению с другими субъектами, например, с краями и областями. Так, согласно Основному закону РФ, республика есть государство в составе РФ (статья 5), обладающее всей полнотой власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые в соответствии с Конституцией РФ находятся в ведении федерального Центра. Все остальные субъекты такого статуса не имеют. Во-вторых, республика имеет свою конституцию, тогда как край, область, город федерального значения, автономная область и автономный округ – устав (статья 5). Наконец, республики вправе устанавливать свои государственные языки (статья 68). Таким образом, Российская Федерация является асимметричной федерацией, которая выражается в разном наборе конституционно закрепленных за субъектами федерации прав.

Одной из отличительных особенностей российского федерализма является матрешечный принцип организации некоторых субъектов РФ, а именно вхождение одних равноправных субъектов федерации в состав других. Статус автономного округа, входящего в состав края и области, имеет ряд особенностей, не присущих другим субъектам федерации: автономный округ составляет часть другого субъекта РФ; население автономного округа принимает участие в выборах законодательного органа другого субъекта. В настоящее время из 4 автономных округов 3 входят в состав краев и областей. Непосредственно в состав Российской Федерации входит лишь Чукотский автономный округ, который вышел из состава Магаданской области в соответствии с Законом РФ «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации» от 17 июня 1992 года.

Помимо отмеченных выше, есть и другие особенности, которыми отличается российский федерализм. К ним можно отнести, например, «пестроту» субъектов Российской Федерации. Как известно, субъектный состав современной России установлен в статье 5 Конституции РФ. Основным законом России причисляет к субъектам РФ следующие образования: республики, края, области, города федерального значения, автономную область и автономные округа. Такая «пестрота» субъектов встречается только в России. В других федерациях: штаты – в США,

Индии; земли – в ФРГ, Австрии; кантоны – в Швейцарии; провинции – в Пакистане, Аргентине и т.д.

По количеству входящих в состав государства субъектов федерации Россия не имеет аналогов в мире. Если в Танзанию входят два субъекта, в Австралию – 6, в Австрию – 9, в Малайзию – 13, в Германию – 16, в Венесуэлу – 22, в Швейцарию – 23, в Индию – 25, в Бразилию – 26, в Мексику – 31, в Нигерию – 36, в США – 50, то в Российскую Федерацию – 83. Таким образом, Россия значительно опережает все другие федеративные государства по числу субъектов.

Субъекты Российской Федерации значительно различаются между собой. Приведем лишь несколько примеров дифференциации регионов. По площади территорий в 2800 раз отличаются Республика Саха (Якутия) и Москва (3 083,5 тыс. кв. км и 1,1 тыс. км² соответственно). По численности населения в 248 раз отличаются Москва и Ненецкий автономный округ (10 425 тыс. человек и 42 тыс. человек соответственно). Существуют субъекты Федерации как со 100% удельным весом городского населения (Москва, Санкт-Петербург), так и с 26% (Республика Алтай) (см.: Регионы..., 2007, 20–23).

Подводя итог, можно отметить, что, во-первых, нынешний российский федерализм характеризуется эклектичностью, т.е. сочетанием диаметрально противоположных элементов, а во-вторых, учет перечисленных выше особенностей российского федерализма представляет собой непереносимое условие позитивного решения проблем, связанных с совершенствованием системы территориальной организации государственной власти в стране.

Литература

Регионы России. Социально-экономические показатели. 2006: Стат. сб. М., 2007.

Фарушкин М. Х. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты. М., 2004.

Элейзер Д. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5.

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В КОНТЕКСТЕ МИРОВОГО ОПЫТА

Федерализм – понятие многоплановое, имеющее правовой, политический, философский и культурологический аспекты. В докладе делается попытка рассмотрения феномена федерализма в его сущностном аспекте опирающаяся на анализ имеющихся на этот счет взглядов.

Если заглянуть в самые глубины истории и философии федерализма, то его истоки можно обнаружить в древних теориях казенентального обустройства общества. Латинский термин «foedus» (договор, соглашение), по смыслу совпадает с древнеиудейским термином brit (berith) – фундаментальным понятием в библейской традиции, подразумевающей соглашение с Богом, а также между теми людьми, которые решили строить отношения друг с другом на основе соглашения (by covenant). Самоуправленческое начало объединения людей заложено в идее раннехристианских братств (congregations), упоминаемые в Новом Завете.

В современных исследованиях федерализма отчетливо выделяется два базовых подхода к пониманию его смысла и сущности. Один из них расположен в государственной системе координат, а другой выходит за ее рамки. Согласно первому, федерализм представляет собой определенный тип взаимоотношений между политическими образованиями различного уровня. Довольно часто его определяют как систему управления, при которой полномочия разделены между двумя уровнями власти таким образом, что оба имеют значимый объем собственной, автономной ответственности за социальное и экономическое благосостояние тех, кто проживает под соответствующей юрисдикцией. Следовательно, в основе федеративной государственности лежат следующие принципы: формирование геополитического пространства государства как единого целого из территорий членов (субъектов) федерации; субъекты федерации наделяются учредительной властью, обладают ограниченным суверенитетом; компетенция между федерацией и ее субъектами разграничивается союзной конституцией; каждый субъект имеет свою правовую и судебную системы; одновременно существует единое федеративное гражданство и гражданство союзных единиц.

При таком взгляде федерация предстает понятием формально-правовым. А главным устроителем федеративных отношений выступает государство. Однако, данная концепция не в состоянии объяснить по-

чему многочисленные федерации, живущие по одним и тем же юридическим правилам функционируют по-разному: в одних случаях эффективно и стабильно, а в других с «пробуксовкой». По всей видимости, происходит это потому, что в практике федерализма в первую очередь значим не столько институционально-правовой каркас, сколько его культурное наполнение.

Именно этот тезис лежит в основе второго подхода, сторонники которого уверены, что для настоящего федерализма требуется своеобразный тип федералистской культуры. Для такой культуры характерны соответствующие социальные отношения. В чем же их особенности? Определяющей чертой здесь выступает партнерство, строящееся на умении убеждать и договариваться, на стремлении делить власть, на приоритете полицентрической организации социума (Захаров, 2001b, 74).

Еще один взгляд на природу федерализма, выходящий за рамки государственной системы управления представлен в работах доктора философских наук, директора Центра геополитических исследований А. Г. Дугина, который в корне не согласен с мнением, что субъекты федерации представляют собой как бы отдельные государства в миниатюре, делегирующие часть своих полномочий федеральному центру. На самом деле, считает он, смысл федерации заключается в том, что ее субъектами являются социально-политические образования совершенно иной природы, нежели государство. Субъект федерации – это не государство в миниатюре, но нечто принципиально и качественно иное. Это социально-политическая структура, призванная максимально уйти от ограничительных, полицейских, бюрократических свойств, присущих самой природе государства. Смысл федерализации как процесса и федерализма как философии состоит в последовательном разгосударствлении. Здесь преследуется цель не стать малым государством, а скорее наоборот перестать быть им. Идеальный субъект федерации есть максимальное удаление от государственной машины на региональном (локальном) уровне при делегировании государственных функций и полномочий внешней централизаторской инстанции.

Если отталкиваться от мысли, что в основе этого многообразия федерализма в мире лежат различия культурного свойства, то можно, по мнению А. Г. Дугина, выделить по крайней мере две модели федерализма – атлантистскую и евразийскую, различия между которыми заключаются в следующем. Субъектом атлантистского федерализма (США) являются простые административно территориальные единицы, не имеющие никаких особых качественных характеристик, заселенных однородным населением, представляемым не как общины, народы,

культуры и конфессии, а как атомарные индивидуумы, распределенные по количественному пространству. Субъекты такого федерализма – штаты – представляют собой искусственные составные количественные образования. Евразийский федерализм является антитезой атлантистскому. Его субъектом является органическая, исторически сложившаяся общность, объединенная по национальному, культурному, конфессиональному и другим признакам. Субъект евразийского федерализма исторически обусловлен, а не произволен, связан с общиной, а не с условно выделенным территориальным сектором, основан на непрерывных традициях, а не составлен искусственно. Делегировав стратегические и геополитические функции федеральному центру, субъекты евразийской федерации должны сосредоточиться на культурной области, утвердив в своих пределах юридические, трудовые, производственные, экономические, хозяйственные и административные модели, вытекающие из локальных традиций, обычаев, правил и норм (Дугин, 2004, 169–170).

Смысл «евразийского федерализма» в том, чтобы представить мозаичной структуре этнокультурного ландшафта Евразии возможность развиваться в согласии с их внутренними закономерностями, бережно охраняя разнообразие стороны многомерной идентичности – таков финальный вывод концепции А. Г. Дугина.

Мировая история развития федерализма доказала простую истину: демократия, гражданские институты и федерализм взаимно обуславливают друг друга. Федерализм рано или поздно вырождается в фарс там, где традиции гражданственности слабы, демократические институты не работают, а государству принадлежит абсолютный приоритет над индивидом.

Наличие гражданского общества является жизненно важным для идеи федерализма, подтверждением чему может служить тот факт, что современный федерализм не заявлял о себе, пока идея гражданского общества не стала основополагающей для политической жизни Запада. Федерализм и демократия взаимосвязаны тесным образом, поскольку федеративная идея основывается на ключевых принципах демократической этики – умении граждан находить согласие друг с другом, наличии нескольких центров принятия политических решений, выработке общих позиций сугубо в диалоговом режиме, неприятия излишней концентрации власти, уважении к конституции (Захаров, 2001а, 125).

В силу всего этого, для становления федеративной системы в той или иной стране исключительное значение приобретает природа и исторические корни сложившейся там государственности.

Поступательное развитие общества возможно только при наличии определенных идейных ориентиров, которые оно само вырабатывает и формулирует.

Как показывает история, ни одно цивилизованное общество не обходится без идеологии. Именно она устанавливает связь между мировоззрением и нормами поведения людей, придает смысл общественным изменениям, объясняет и оправдывает возникающие реалии через соотношение их с высшими идеалами. Идеологию по своей сути можно уподобить скрепам, удерживающим общество как некую целостность. Идеология – это своеобразный мостик между политикой и культурой, между государством и обществом. Неслучайно в основе кризиса любых социальных систем и цивилизаций лежит, в конечном счете, идеологический кризис. Но любое общественное возрождение начинается с очищения и обновления общественных идеалов, с утверждения новой системы ценностей.

Политикам, ответственным за преобразования в стране, необходимо четко представлять себе систему ценностей данного общества. Важно учитывать, изменение каких ценностей не приведет к массовому сопротивлению со стороны общества, а какими ценностями нельзя пренебрегать, ибо это может вызвать социальный взрыв. Поэтому в России, как стране с превалированием черт традиционной цивилизации, необходимо было при проведении реформ сделать акцент на изменениях в мотивационной сфере при последовательной активизации материальной. Но мы, к сожалению, наблюдали обратное – то, как опережающими темпами реформировались отношения собственности, скорее игравшие в России «подсобную» роль, а традиционно базисная для страны мотивационная сфера игнорировалась. А ведь именно ей следовало бы уделить более серьезное внимание.

Классический федерализм, который естественным образом сложился в США, весьма непросто сформировать в России. Этому не способствует историческая наследственность, которая исключает ключевые компоненты федералистской культуры, а также отсутствие четко сформулированной идеологии. Ошибкой наших политиков-реформаторов явилось то, что они не сумели придать идее федерализации статус общенациональной идеологии и внедрить её в общественное сознание при помощи новейших технологий масс-медиа.

Парадокс нашей истории заключается в том, что «разгосударствление» постсоветского человека, ориентация на сферу частного интереса не нейтрализуют, а напротив, выносят на первый план потребность в прямой социальной опеке со стороны сильного государства. Социологические опросы свидетельствуют, что в массовом сознании по-

прежнему доминирует стремление максимизировать социальные функции последнего. Граждане России в целом по-прежнему рассматривают себя преимущественно как объект воздействия со стороны государства.

Если в Западной Европе и Северной Америке человек соотносит себя в первую очередь с непосредственно окружающим его социальным пространством, то для граждан России первичной социальной реальностью является не город, село и не регион, а государство в целом (Каспэ, 2000, 60).

Отсюда и слабость самоуправленческих начал в общественной жизни. Между тем как во всем цивилизованном мире институт местного самоуправления – важнейший элемент гражданского общества. Местное самоуправление выступает в качестве интегрирующего фактора – оно объединяет людей, проживающих в границах муниципального образования, предоставляя им равные возможности для решения общих проблем. Приручая людей к ответственности за ведение общих дел, оно способствует преодолению традиционного российского иждивенчества формированию гражданской политической культуры и нового типа личности – активной, инициативной, не уповающей целиком на государство.

Развитое местное самоуправление способно, наконец, покончить со стереотипом, что в деле государственного строительства все образуется само собой, без участия граждан. Граждане не должны рассматриваться в качестве потребителей придуманной и оформленной кем-то структуры. Именно им необходимо вернуть роль активных создателей правил, нуждающихся в постоянном контроле и совершенствовании с их стороны. Преодоление этих предрассудков, придание работе по возрождению традиций местного самоуправления сознательного характера, вовлечение в этот процесс общественного мнения – задача, которую нам предстоит решать при любых обстоятельствах.

Каждое федеративное государство прошло свой – неповторимый и сложный путь развития. Отрицать наличие тех или иных национальных особенностей нельзя – они есть в каждой стране. В то же время мы не можем не признать существования общемировых тенденций и закономерностей развития, оказывающих мощное влияние если не на все, то на многие страны мира. Любое государство, любой социум могут развиваться либо в соответствии с вектором развития эпохи, либо в направлении, противоположном ему. В обществе энергия времени – вектор изменений – проявляется в виде магистральных тенденций социального и культурного развития. Облик XXI века определяют две такие тенденции: возрастание роли человека, личности во всех сферах жизни и все более отчетливо проявляющееся единство мира. Причем послед-

нее подразумевает не только формирование единой мировой экономики, но и глобальную интеграцию в образе жизни. В нынешних условиях глобализации и универсализации международных связей, когда все оказываются каким-то образом связанными со всеми, мы так или иначе испытываем на себе влияние ценностей западной культуры. Поэтому развитие незападных стран не может оставаться в стороне от магистральной тенденции мирового развития. Ведь культура в конечном итоге развивается за счет энергии как внутренних, так и внешних импульсов, а последние черпаются как раз через взаимодействие с другими странами.

Любые попытки построить современную идеологию только на основе национальных, патриотических идей, при всей их несомненно огромной важности, скорее всего, обречены на неудачу. Да, параметры идеологии определяются, прежде всего, историей и культурой народа. Вместе с тем, нельзя отрицать факта, что она может явиться и итогом сознательного выбора. В этом случае федерацию надлежит специально конструировать, тщательно выбирая методы и средства, с опорой на учет мирового опыта. И только тогда, став зрелым плодом сознательного дизайна, она органично впишется в российскую политическую систему. Необходимо также конвенционально определиться с пониманием сущности федерализма. Несмотря на обилие научной и научно-популярной литературы о федерализме у нас все еще доминирует несколько однобокая его трактовка. В среде российских ученых и политиков федерализм рассматривается как удобный способ распределения государственной власти, разграничения двух ее уровней – федерального и регионального. Субъектами федерации в этом случае выступают регионы – края, республики, области и т.д. Федерализм выступает понятием сугубо инструментальным, лишенным ценностной, идеологической нагрузки. А ведь федерализм как правовая система, безусловно, нуждается в подкреплении в виде развитой демократической культуры и сильного гражданского общества. И, напротив, при отсутствии этих условий федеральные проекты обречены на неудачу, а правовой каркас вырождается в голую форму.

В этой связи особую остроту и актуальность приобретает тот подход к пониманию природы федерализма, в соответствии с которым он рассматривается как форма самоорганизации граждан, обеспечивающая согласование индивидуальных интересов. Федералистский эксперимент в США удался, прежде всего, потому, что построение федерализма там начиналось с конкретного человека, обладавшего нерушимыми правами и свободами. Именно он является субъектом федерации. Что же касается взаимоотношений, складывающихся между элементами государст-

венной системы, то они были вторичными, «надстраивающимися» над личностным измерением федералистской идеи (Захаров, 2001а, 122).

Именно эти ценности, на наш взгляд, следовало бы заложить в фундамент российского федерализма и на них акцентировать внимание общественного сознания и его дальнейшее формирование.

Становление федерации – длительный процесс. Он требует кропотливой работы по воспитанию в гражданах устойчивых навыков самоуправления, по выработке и укоренению культуры согласия и терпимости. Скоропалительная разработка и принятие даже самых прогрессивных законов отнюдь не гарантирует быстрых и конструктивных изменений в обществе. Об этом, в частности, свидетельствует многовековая британская практика. Она дает наглядный пример, того, что именно установившиеся в обществе обычаи и взгляды составляют основу закона, а не наоборот. Когда законодательство забегает намного вперед или слишком противодействует «привычному» – оно неизменно уступает последнему.

В современных российских условиях, когда гражданское общество и демократические институты находятся в зачаточном состоянии, превратить федерализм в укорененную продуктивную реальность возможно только при значительных усилиях со стороны власти. И усилия эти должны быть направлены на воспитание самостоятельных в своих решениях граждан, полноправных участников процесса формирования правил, по которым живет и развивается государство и общество.

И последнее, значимость федерализма для дальнейшей судьбы России трудно переоценить. Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что известный ученый, государственный и общественный деятель Р. Г. Абдулатипов явился инициатором создания нового научного направления «федералогия». Им разработан учебный курс по этому предмету, который уже преподается во многих гуманитарных вузах Российской Федерации.

Литература

Дугин А. Г. Проект «Евразия». М., 2004.

Захаров А. «Исполнительный федерализм» в современной России // Полис. 2001. № 4.

Захаров А. К вопросу о «федералистской культуре» // Общая тетрадь. Вестник Московской школы политических исследований. 2001. № 1 (16).

Каспэ С. И. Конструировать федерацию – RENOVATIO IMPERII как метод социальной инженерии. // Полис. 2000. № 5.

ФЕДЕРАЛИЗМ КАК ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОСТИ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЭЛИТЫ

В последнее время исследование проблем, связанных с развитием российской политической элиты, является чрезвычайно актуальным среди отечественных ученых. Повышенный интерес современной политической науки к проблемам элиты закономерен. Все значимые изменения в социальной, экономической, политической жизни российского, как и любого другого общества, происходят при ведущей роли элит. Характер, состав и ценностные ориентации политической элиты - важнейший элемент политической системы, определяющий потенциал ее развития. Поэтому становление в России эффективной политической элиты, способной к реализации национальных интересов, остается важнейшей задачей ее дальнейшего развития.

Эффективность определяется характером выполнения политической элитой своих функций во внешней и внутренней политике. Критерием внешнеполитической эффективности является конкурентоспособность конкретной политической элиты в мировой политической системе, ее прочные и устойчивые позиции в мировом истеблишменте. Критерием внутриполитической эффективности является стабильный характер формирования и функционирования элиты, т.е. преодоление элитой внутренней раздробленности и фрагментации. Вместе с тем стабильность политической элиты не означает, что элита неизменна, речь идет о политической самоопределенности элиты, о способности элиты достигать равновесия целей и средств, определять внешнюю и внутреннюю стратегию развития своей страны.

В этом процессе особую роль играют региональные политические элиты. По сути дела, федеративное устройство позволяет связывать во единое достаточно разнородные правящие группы, позволяет согласовывать различные интересы при подготовке и принятии решений по ключевым экономическим и политическим проблемам. В результате деятельность региональных элит не только ограничивает чрезмерное усиление центральной власти, но и обеспечивает органическое взаимодействие власти и общества. Можно согласиться с М.Н. Афанасьевым в том, что смысл деятельности региональных элит сводится к легитимации политической власти на основе гражданского участия (Афанасьев, 2006, 218). Таким образом, деятельность региональных элит является

основой сплоченности политической элиты, от которой зависит равновесие всей политической системы.

Вместе с тем целый ряд обстоятельств не позволяют региональным элитам, даже близким друг к другу географически и экономически, выработать общие цели, осуществлять согласованные действия и реализовывать стратегию развития России.

1. Процессы децентрализации 90-х годов способствовали становлению самобытных и не похожих друг на друга региональных политических режимов и региональных политических элит. Многообразие региональных явлений и процессов определяют специфику и особенности каждой региональной элиты, в следствие чего достаточно сложно вырабатывать и отстаивать единую политическую, экономическую позицию. Сказанное в полной мере относится, например, к Уральскому округу, регионы которого существенно различаются по своим социально-экономическим и политическим параметрам.

2. Неопределенностью отношений между федеральными и региональными элитами. В последние годы федеративные отношения в России претерпели достаточно существенные изменения. Реформы последних лет, способствовавшие укреплению вертикали государственной власти, имели достаточно противоречивые последствия. Хотя централизация государственного управления была во многом оправдана, особенно в части приведения в соответствие федерального и регионального законодательства, устранения нарушений федеральной Конституции, она, однако, еще более ослабила гражданские институты. Результатом централизации и персонализации власти неизбежно являются бюрократизация системы управления и ограничение политического пространства. Нельзя забывать, что политическая конкуренция и публичная политика являются основой предсказуемой стабильной, политико-правовой среды и эффективной политической элиты. «Стратегические решения - это решения перед лицом оппонента... В этом смысле стратегия есть не монолог, а игра, в ходе которой приоткрываются шансы и корректируются первоначальные планы» (Панарин, 2003, 31).

Отсутствие публичной политики, реальной оппозиции, частичный запрет аналитической журналистики, постоянное манипулирование общественным мнением и результатами выборов свидетельствуют о зависимости институционального развития российского государства от прихотей правящей элиты, о сохранении гражданского недоверия к власти и об отсутствии национальной стратегии развития России.

3. Обращает на себя внимание закрытость региональных политических элит, которые зачастую представляют собой обособленные политико-финансовые команды, клики, где доминируют принципы персо-

нальной и групповой лояльности. Закономерно, что подобное развитие региональных элит не становится основой гражданского доверия к власти. В условиях же политического и правового нигилизма граждан все усилия, даже обоснованные действия представителей политической элиты либо бесполезны, либо ведут к срывам намеченных преобразований, т.е. к прямо противоположным результатам. В отсутствие диалога между властью и обществом невозможно достигать компромисса, а, значит, преодолевать противоречия и внутренние расколы между различными группами российского социума.

Поэтому представляется, что основаниями устойчивого, стабильного развития российского общества, внешнеполитической конкурентоспособности страны является развитие реальных возможностей вертикальной мобильности и политического участия значительной части населения на региональном уровне.

Литература

Афанасьев М. Н. Невыносимая слабость государства. М., 2006.

Панарин А. С. Стратегическая нестабильность в XXI веке. М., 2003.

А. В. Павроз
(Санкт-Петербург)

ПРОТИВОРЕЧИЯ СОВРЕМЕННОЙ РЕФОРМЫ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ*

К концу 90-х годов ельцинская модель федерализма, основывавшаяся на принципах административного торга и определявшаяся логикой обмена лояльности на широкую автономию, продемонстрировала свою полную несостоятельность. Пользуясь слабостью и разобщенностью центральной власти региональные руководители игнорировали федеральное законодательство, устанавливали контроль над территориальными отделениями федеральных министерств и ведомств, подчиняли себе местные законодательные собрания, суды, муниципальные органы и средства массовой информации, требовали все больших привилегий

* Тезисы подготовлены при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ («Способность государства и системы оценки эффективности государственного управления: международный опыт и современная административная реформа в России»), проект № 07-03-00553а.

для своих территорий и все большей независимости от Центра. Подобное положение, максимизировавшее власть и влияние региональных бюрократических кланов, вело к потере управляемости государством, подрывало единство общенационального экономического и правового пространства (стоит лишь отметить то, что почти 70% юридических норм, содержащихся в конституциях, уставах, законах и подзаконных правовых актах субъектов федерации, противоречили в тот период Конституции и федеральным законам (см.: Смирнов, 2002, 13)), способствовало феодализации федеративных отношений, поощряло тенденции к локализации и суверенизации регионов, формированию многочисленных авторитарно-бюрократических, полукриминальных княжеств. Россия стремительно превращалась в «федерацию мини-государств, многие из которых являлись крошечными диктатурами», в «многогосударственное государство, с многочисленными протогосударственными формациями, претендовавшими на суверенитет от Москвы» (Саква, 2005, 255, 264). Осознание очевидной неадекватности данной модели государственного устройства с точки зрения достижения общественно значимых целей (в том числе и развития демократических институтов) сформировало острый социальный запрос на реформу федеративных отношений. Исходя из этого новый президент – В. В. Путин, пользуясь широкой общественной поддержкой и консолидированным ресурсом федеральной власти, смог практически беспрепятственно осуществить ревизию ельцинской модели федерализма, проведя целый ряд действенных мер, направленных на ослабление и подчинение региональных политико-бюрократических структур.

Указанные реформы (включавшие в себя создание федеральных округов, изменение принципов формирования верхней палаты парламента, усиление механизмов федерального принуждения, переход к фактическому назначению глав регионов и др.) усилили политико-административный потенциал Центра, расширили возможности федеральной власти эффективно воздействовать на региональные социально-политические процессы, уменьшили экономический и правовой сепаратизм российских территорий, ослабили позиции региональных элит, сократили возможности их влияния на формирование федеральной политики и обеспечили встраивание региональных политико-административных групп в президентскую властно-управленческую вертикаль.

Однако следует отметить проблематичный и непоследовательный характер имевших место преобразований. Реформа федеративных отношений, укрепив позиции центральной власти и ослабив положение региональных политико-бюрократических кланов, не смогла, тем не

менее, устранить «клиентарно-феодалный характер российского федерализма» (Афанасьев, 2002, 93). Настойчиво декларируемая центром политика правовой унификации отношений с субъектами федерации никогда в полной мере не была реализована, в то время как большинство проблем решалось путем индивидуальных договоренностей на принципах административного торга. Можно привести множество примеров подобного рода непоследовательности при проведении реформы федеративных отношений:

Ревизия системы межбюджетных отношений (2001 г.), установив общие принципы разделения налогов между федеральным и региональными бюджетами, не обеспечила, однако ликвидации особого экономического статуса субъектов федерации, в частности, в 2001 году в законе о федеральном бюджете появилась статья, в соответствии с которой Правительству РФ было разрешено «в целях урегулирования межбюджетных отношений» оказывать Татарстану и Башкортостану финансовую помощь, в результате чего зачисление в республиканские бюджеты дополнительных средств от собранных на территории республик федеральных налогов было заменено предоставлением республиканским бюджетам финансовой помощи и если до 2001 года зачисленные в республиканские бюджеты сверх установленных в федеральном законодательстве нормативов налоги составляли около четверти всех бюджетных доходов республик, при том, что данные республики почти не получали финансовой помощи, то после 2001 года доля финансовой помощи в доходах республиканских бюджетов составила около четверти (25% в Башкортостане и 23% в Татарстане) (см.: Кузнецова, 2005, 72–73).

Нормативное значение закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», установившего, в том числе, положение, согласно которому «высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) избирается на срок не более пяти лет и не может избираться на указанную должность более двух сроков подряд» (Федеральный закон..., 1999), во многом было перечеркнуто постановлением Конституционного суда от 9 июля 2002 года (Постановление..., 2002), в соответствии с которым отсчет первого срока полномочий следует вести с октября 1999 года, позволившим ряду «наиболее авторитетных» региональных лидеров сохранить свою власть, что объяснялось нежеланием президента сориться с обладавшими значительным властным и электоральным ресурсом губернаторами и прези-

дентами республик в составе РФ в преддверии электорального цикла 2003–2004 года

Переход от прямых выборов высших должностных лиц субъектов федерации к практике их фактического назначения президентом страны (декабрь 2004 г.), обосновывавшийся необходимостью «очищения губернаторского корпуса от безответственных популистов, от криминала и коррупции», не привел, тем не менее, к серьезному количественному и качественному обновлению состава региональных руководителей (см.: Петров, 2006), так как, столкнувшись с масштабными протестными выступлениями в ответ на монетизацию льгот (начало 2005 г.), Кремль предпочел не менять сильных лидеров субъектов РФ, способных контролировать ситуацию в своих «вотчинах», свернув, в частности, ряд уголовных расследований, прямо или косвенно затрагивавших глав регионов (М. Г. Рахимова и др.) (см.: Липман, 2007, 171).

И, наконец, принципиальная и небезуспешная борьба Центра с договорной природой российского федерализма (уже к апрелю 2002 года было расторгнуто 28 из 42 договоров о разграничении предметов ведения и полномочий (см.: Путин, 2002)) – институциональным фундаментом системы административного торга в отношениях между центральной властью и регионами – встретив упорное сопротивление наиболее сильных местнических политико-бюрократических кланов не была доведена до конца и завершилась заключением 26 июня 2007 г. (в преддверии электорального цикла 2007–2008 гг.) нового договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан, который, хотя и в существенно усеченном виде, сохранил ряд важных привилегий за данным субъектом Федерации: совместное решение вопросов связанных с «использованием и охраной земли, недр, водных, лесных и других природных ресурсов на территории Республики Татарстан», осуществление международных и внешнеэкономических связей, установление второго государственного языка и требования к кандидатам на замещение должности высшего должностного лица по владению данным языком, выдача паспортов гражданам РФ с «вкладышем на государственном языке Республики Татарстан (татарском) и с изображением государственного герба Республики Татарстан», право оказывать «государственную поддержку и содействие соотечественникам в сохранении самобытности, развитии национальной культуры и языка» (Договор..., 2007), в очередной раз актуализировав проблему равноправия субъектов РФ и отсутствия единообразности в их отношениях с федеральным центром.

Приведенные выше и многие другие факты, подтверждают, что, не смотря на имевшее место усиление центральной власти, универсальные, общие принципы так и не стали императивами в российских федеративных отношениях, характер которых, как и прежде, определяется логикой административного торга и редистрибутивной моделью социальных отношений. Выходом из сложившейся проблематичной ситуации может быть лишь ликвидацией самих основ редистрибутивной системы посредством утверждения сильного в неолиберальном понимании (см.: Павроз, 2006, 66–69), способного противостоять рентоориентированному давлению партикулярных групп государства, с делением страны на равноправные этнические части и установлением препятствующих перераспределительной политике единых, четких правил разделения полномочий, ответственности и ресурсов между центром и регионами.

Литература

Афанасьев М. Н. Проблемы российского федерализма и федеративная политика второго Президента. Промежуточные итоги // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 1 (38). С. 91–104.

Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан. 26 июня 2007 г. // *Официальный сервер Республики Татарстан* — <http://www.tatar.ru/append20.html>

Кузнецова О. В. Региональная политика в России в постсоветское время: история развития // Общественные науки и современность. 2005. № 2. С. 67–77.

Липман М., Петров Н. Взаимодействие власти и общества // Пути российского посткоммунизма: Очерки. М.: Изд-во Р. Элинина, 2007. С. 163–233.

Павроз А. В. Группы интересов и лоббизм в политике: Учебное пособие. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2006. 186 с.

Петров Н. Назначения губернаторов: итоги первого года // Брифинг Московского Центра Карнеги. 2006. Том 8. Выпуск 3. // <http://www.carnegie.ru/ru/pubs/briefings/Briefing-2006-03-web2.pdf>

Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, статьи 108

Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) “О выборах Президента Республики Саха (Якутия)”» Собрание Законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2909. С. 7315–7326.

Путин В. В. Сделать Россию зажиточной и процветающей страной. Послание Президента России Федеральному Собранию. 18 апреля 2002 г. // Официальный сайт Президента России – <http://www.kremlin.ru/text/appears/2002/04/28876.shtml>

Саква Р. Путин: выбор России. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2005. 480 с.

Смирнов В. В. Сильное государство и/или демократия: предварительные итоги политических реформ в России // Россия–2001: новые тенденции политического, экономического и социального развития: Материалы конференции. М.: РОО «Содействие сотрудничеству Института им. Дж. Кеннана с учеными в области социальных и гуманитарных наук», 2002. С. 8–23.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание Законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005. С. 9417–9437.

С. А. Панкратов
(Волгоград)

РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ МЕЖДУ «ВОЙНОЙ» И МИРОМ

Суверенитет российского государства простирается на огромную территорию и охватывает более ста народов и народностей ее населяющих. В условиях распада СССР и последовавших за ним инерционных процессов дезинтеграции и разрушения России наиболее реально воплотимыми вариантами сохранения ее государственности были: жесткое централизованное управление, с принудительным задействованием механизмов унитаризма, присущих командной политической системе и уже испытанных ранее; реформирование самой федеративной структуры с перераспределением полномочий между центром и субъектами РФ на правовой основе, что гораздо сложнее и кропотливее, а также более продолжительно по времени, но соответствует принципам демократического политического режима.

Российское общество выбрало второй путь, пытаясь сохранить не только целостность страны, но и защитить интересы, духовные, экономические и иные связи между всеми частями государства. Следует признать, что лозунг “Москвы” “берите суверенитета сколько можете” явился не только проявлением мудрости федеральной элиты и ответственности региональной, но и показателем слабости государства в целом. Предотвращение отделения ряда территориальных образований, достигнутое через заключение договоров между органами государственной власти РФ и органами власти Татарстана, Башкортостана, Кабардино-Балкарии и др., стабилизировало общественно-политическую обстановку, но не решило полностью проблему сохранения единства и целостности российского государства, свидетельством чему являются события на Северном Кавказе. Более того, “торг за властные полномочия и материальные ресурсы” (провозглашение суверенности; объявление отдельных территорий субъектами международного права и собственниками находящихся у них природных богатств; особые финансовые и налоговые льготы и т. д.) заложил “мины замедленного действия” (неравноправность субъектов Федерации; декларативность и обесценивание конституционных норм; региональные экономические, финансовые “войны”, ведущие к неуправляемости и криминализации самой власти и др.), “обезвреживать” которые предстояло новому поколению политиков.

С этих позиций вполне оправданными оказались усилия В.В. Путина по укреплению государственной власти и национально-территориальной целостности России, заключавшиеся как в реформировании федеральных структур (в частности, Совета Федерации, порядка избрания Государственной думы и т. д.), так и укреплении исполнительной вертикали (создание семи федеральных округов с назначением в них полномочных представителей Президента России), приведении законодательства субъектов Федерации в соответствие с Конституцией РФ.

Вместе с тем, в настоящее время опыт стран западной демократии в построении государства-нации для РФ неприемлем. Этот путь означал бы правовое доминирование этнического большинства (79,8 % русских по переписи 2002 года) и дальнейшее стимулирование межнациональных конфликтов. Ведь несмотря на приверженность демократическим принципам, в большинстве государств Европы возникновение современной государственности во многом определялось образом врага и идеями взаимного реванша. США, явив пример формирования “политической нации”, основанной не на этничности, не могут быть свободны от проблем межрасового общения. Таким образом, повторить опыт прошлых веков представляется бесперспективным.

Более того, многие субъекты РФ содержат в названии национальный компонент, что не позволяет также игнорировать национально-этническое многообразие. В тоже время приходится признать, что с европейской точки зрения нация в России еще не сложилась. “Русские как основная несущая конструкция государства продолжают сохранять черты скорее имперского народа с сильным наднациональным пафосом, нежели черты сформировавшейся нации. Картина усугубляется наличием множества мелких национализмов чисто этнического свойства” (Алексеева, 1997, 18). Таким образом, еще нет субъекта, носителя объединяющей национальной идеи, каковыми ранее выступали: в царской России – православие (“братья славяне”), в СССР – советский народ. Так что поспешность и волюнтаризм, форсированное реформирование государственно-административного устройства современной России может нести разрушительные последствия, представляя собой еще не сформировавшийся “в себе и для себя” интерес русскоязычного большинства.

Исторический опыт свидетельствует о том, что бюрократическое построение государства недолговечно и неэффективно, если не базируется на ценностях, признаваемых большинством граждан. При этом отечественная политическая элита должна осознавать себя единым целым и гордиться своей страной, решая ее задачи и служа обществу. Она, наконец, должна объяснить, что было со страной в течение 20 лет, и понять, почему была разрушена, а не реформирована прежняя государственность.

Августовские события 2008 года, военное вторжение Грузии в Южную Осетию, заставляют по-новому взглянуть на концептуальные основы федеративного устройства России. Подписание Указов Президента РФ “О признании Республики Абхазия” и “О признании Республики Южная Осетия” фактически означает начало отсчета “новейшей истории” в национальных и этнополитических вопросах, связанных с государственным строительством и правом народов на самоопределение как в глобализирующемся мире в целом, так и в России в частности. Распад Югославской федерации и последовавшее затем насилие к представителям отдельных национальностей не способствовали проявлению большей толерантности и уважительности между народами и странами. Извлечет ли мир уроки из этнического геноцида в Южной Осетии?

Литература

Алексеева Т. А., Капустин Б. Г., Пантин И. К. Перспективы интегративной идеологии (Тезисы) // Политические исследования. 1997. № 3.

ПРИРОДА, ГЕНЕЗИС И СОВРЕМЕННЫЕ ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

1. Из всех существующих форм государственного устройства федеративная форма наиболее сложная. Это объясняется тем, что именно в федерации приходится согласовывать и приводить к общему знаменателю разновекторные и нередко противоречивые интересы различных народов, конфессий, культур, традиций, территориальных образований, обладающих своеобразными природными, климатическими и иными особенностями.

Особенно трудно это делать в национально-территориальной федерации, к числу которых, как известно, относится и Российская Федерация. Интересы народов в такой федерации (особенно если они стоят на различных ступенях социально-экономического развития и принадлежат к различным конфессиям) весьма сложно приводить к общему знаменателю, подчинить единой воле центральной власти. Поэтому в таких федерациях всегда сильны центробежные тенденции, нередко приводящие к глубоким кризисам и даже их распаду. Как только ухудшается социально-экономическая ситуация, или центральные власти допускают ошибки в национальной политике, центробежные тенденции незамедлительно крепнут и начинают проявляться в самых различных формах.

2. В истории России кризисы государственного устройства случались не раз. Тот, который мы переживаем сейчас, – один из самых сложных и тяжелых.

Сложность задачи реформирования российской государственности объясняется, во-первых, тем, что исторического опыта подлинно федеративных отношений и тем более их регулирования в нашей стране никогда не было: ни до 1917 г., ни после. Во-вторых, тем, что различные политические силы предлагают *свои* рецепты и стремятся реализовать *свои* программы реформ, *свои* идеи национально-государственного строительства. Это неизбежно должно было привести и привело не только к жесткой борьбе вокруг стратегии и тактики реформ, но и непоследовательности, зигзагам, отступлениям и т.п.

Сторонам, участвующим в этой борьбе, неизбежно приходится отвечать на следующие вопросы:

какой тип федерации более всего адекватен и необходим сегодняшней России: конституционный или конституционно-договорной, симметричный или асимметричный?

к какому типу государственного устройства движется Россия, и к какому типу ее может привести та практическая политика, которую проводят в области государственного строительства нынешние федеральные власти: к федерации, конфедерации или распаду?

Суть проблемы новых взаимоотношений между Центром и регионами сводится, в общем-то, к простым в теории и сложным на практике вещам – распределению властных полномочий и прав на разного рода ресурсы: природные, материальные, финансовые, людские, информационные и пр.

Простого решения этой проблемы нигде и никогда не было и не будет, поскольку и один вариант ее решения, и другой, т.е. и строительство «снизу», и строительство «сверху» имеют свои минусы и плюсы.

3. С течением времени российская государственность приобрела целый ряд уникальных черт. К важнейшим из них исследователи относят обычно следующие:

Государство формировалось и зиждилось на сословной и феодальной основе. Капитализм с его атрибутами так и не успел победить в России полностью и окончательно.

Политическая власть во все времена имела самодержавный, авторитарный характер. В течение тысячелетней истории России авторитарность несколько раз качественно менялась и усиливалась. Принятие христианства, создание единого централизованного государства, победа над монголо-татарским игом, превращение в империю, захват власти большевиками и создание советского государства – все это были такие вехи в российской истории, которые не прошли бесследно для государства и общества. Каждая из этих вех способствовала усилению государства, его возвышению над обществом.

Господство авторитарной власти неизбежно вело к слабости представительной власти в России. Ни зачатки прямой демократии в виде вече, ни Земские соборы, ни земства, возникшие в годы реформ Александра II, ни Государственные Думы не привели к утверждению демократических начал в российской государственной и общественной жизни. В результате в начале 90-х годов XX века Россия обладала крайне скудным опытом демократии и плюралистичной политической культуры.

В отличие от многих государств Европы, формировавшихся как государства-нации, российское государство (особенно начиная со второй половины XVI в.) строилось как полиэтническое. Для сохранения межна-

ционального мира центральным российским властям волей-неволей приходилось прибегать не столько к применению силы, сколько к разделу властных полномочий с элитами тех народов, которые населяли державу, т.е. как с местными, так и этническими элитами.

Русская колонизация вновь присоединяемых территорий относится к особому типу. Она не сопровождалась, как это было в случае с другими мировыми империями, насилием над культурой и религией присоединенных народов. Но терпимость к культуре и религии других народов не распространялась на политическую сферу, где господствовала метрополия, опиравшаяся, правда, как уже было сказано, на местные национальные и региональные элиты.

4. К началу XX века в Российском государстве образовалась сложная комбинация из губерний, военных и горных округов, казачьих войск, протекторатов и т.д. Оно обладало не только сложной системой управления и взаимосвязей, но и целым рядом уникальных характерных черт, отличавшими ее от тех, которые принято считать классическими.

Во-первых, *она представляла собой территориальный монолит с весьма прочными и достаточно устойчивыми связями между метрополией и окраинами.*

Во-вторых, в отличие от других империй, *в Российской никогда не велось ни межнациональных, ни религиозных войн.* Более того, под крылом русской нации многие из народов, вошедшие в ее состав, постепенно созревали до собственной государственности и превращались в нации со всеми присущими их атрибутами.

В-третьих, *подчиняя и присоединяя земли и народы или принимая их в состав государства по их доброй воле, центральные российские власти не преследовали цель эксплуатации их природного и человеческого потенциала. Иными словами, политическое господство российской метрополии, которое было различным в различных частях империи, отличалось от экономического и идеологического.* Особенно отличались отношения между столицей – Петербургом и западными частями империи, в частности Финляндией и Польшей. В связи с идеологическим господством следует особо отметить то, что Центр был терпим к идеологическим своеобразиям окраин, особенно в религиозной сфере. Доминирование одной конфессии – православной – над другими, в общем и целом, не тормозило развитие остальных религий.

Еще одно обстоятельство состояло в том, что *разноуровневый характер отношений между Центром и национальными окраинами (и только ими) издавна закреплялся в соглашениях и договорах между ними, а также в международных документах и являлся нормой.* Эта черта стоит того, чтобы обратить на нее особое внимание.

В итоге исторического развития в России сложилась достаточно гибкая, по существу *компромиссная* государственная структура со значительными различиями в отношениях между центральной властью и различными по своему характеру регионами, прежде всего различными в этно-конфессиональном отношении.

5. Начало современным преобразованиям российской государственности было положено принятием Верховным Советом РСФСР 12 июня 1990 года Декларации о суверенитете. Однако наиболее важные события в этой области последовали вскоре после распада СССР, когда перед новой суверенной Россией возникла реальная угроза полной дезинтеграции, висевшая над страной все 90-е годы XX столетия. В основе этой угрозы лежало несколько причин преимущественно субъективного характера, хотя и спровоцированным глубоким экономическим кризисом.

Первая из них была связана с бурно развивавшейся практикой *подписания соглашений между Центром и регионами*. Начиная с 15 февраля 1994 г., когда был подписан первый договор между Центром и Республикой Татарстан, было заключено 42 договора о разграничении компетенции, в которых участвовало 46 субъектов РФ. Последний из таких договоров был заключен 16 июня 1998 г. с органами госвласти Москвы – городом федерального значения.

Вторая причина заключалась в *быстро разрастающейся законотворческой практике регионов*, сопровождавшейся созданием местных нормативных актов, противоречившим федеральной Конституции и федеральным законам.

Третья причина состояла в *реальной опасности распада единого экономического и, в частности, финансового пространства, создания в регионах собственных, не подконтрольных центру денежных систем*, в виде зачетных рублей, векселей, чеков и других платежных средств.

Четвертой причиной обострения проблемы реформирования российской государственности являлось *активное развитие субъектами РФ разносторонних связей как со странами ближнего, так и дальнего зарубежья, при фактическом отсутствии согласования своих действий с Центром*.

6. К концу 1990-х гг. опасность распада России стала настолько очевидной, что без решительных мер обойтись было уже нельзя. Одной из таких мер стало прекращение заключения договоров. В результате в период с 1998 г. и до лета 2007 г. между Центром и органами государственной власти субъектов РФ не было подписано ни одного договора. Вместе с тем большинство договоров, заключенных в 1994–1998 гг., утратило силу посредством заключения договоров о прекращении их

действия. Остальные договоры (в том числе с органами госвласти Татарстана и Москвы) утратили силу в июле 2005 г. в соответствии со ст. 5 федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95 – ФЗ «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». На основании этого же закона после 1998 г. не было заключено ни одного договора.

7. Летом 2007 г. в отношениях между Центром и регионами была открыта новая страница. 26 июня этого года в Москве между президентом РФ В.В.Путиным и президентом Республики Татарстан М.Шаймиевым был подписан новый договор, введенный в действие 24 июля того же года специальным федеральным законом. Договор, заключенный «со второй попытки», по оценке некоторых специалистов, почти не отличается от варианта 2005-2006 гг. и может считаться очередным примером «дублирующего» нормотворчества.

По мнению этих же специалистов, новый договор является весьма слабым «ограничителем» действия федеральных законов. Ни по объему, ни по своему содержанию, говорят они, он не идет ни в какое сравнение с договором от 15 февраля 1994 г. Тем не менее, для Татарстана он имеет существенное политическое значение, отчасти удовлетворяя его претензии на особые в сравнении с другими регионами отношения с федеральными органами госвласти.

8. В конце января 2008 г. были оглашены новые радикальные идеи по поводу совершенствования отношений между Центром и регионами.

Глава Минрегионразвития Дмитрий Козак на форуме «Россия» представил свою концепцию развития регионов, предусматривающую деление российской территории на 7–10 экономических зон. К концу 2008 г. предполагается разработать проект объединения экономик субъектов Федерации «в результате сравнения территорий по общим преимуществам». Речь идет о намерении поделить страну на 7–10 супер-субъектов (макрорегионов), «которые имеют общие экономические признаки и в которых можно выстраивать свою специфическую политику, имея в виду прогнозы по долгосрочному развитию этих регионов».

Следующая идея была озвучена в это же время тогдашним первым вице-премьером Дмитрием Медведевым, избранным 2 марта 2008 г. президентом России. Выступая на Всероссийском форуме промышленников и предпринимателей в Краснодаре, он отметил, что вопросы, связанные с разделением полномочий между различными уровнями власти, необходимо довести до «окончательного разрешения»

Из всего этого следует, что во взаимоотношениях «Центр – регионы» и, весьма возможно, в территориальном делении России, очень скоро наступит новый этап. Но, как и в начале 1990-х гг., стоит вопрос, *как* строить эти взаимоотношения.

С. В. Сергушко
(Саратов)

ВОПРОСЫ СОВРЕМЕННОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В КОНТЕКСТЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Повышение эффективности государственного устройства Российской Федерации является несомненно сложной и многоаспектной проблемой, для решения которой требуется предельно ответственные и взвешенные решения с проведением предварительных широкомасштабных научных исследований. Многие аспекты федерализма как формы социально-политической интеграции его составных частей, остаются мало изученными. В связи с этим, на первый план выходит потребность синтезировать взгляды на федерализм как на многомерное явление, которое имеет не только статистический, но и динамический характер. Говоря о многомерности федерализма, следует иметь в виду существование различных, но равнозначных сторон федерализма: исторических, политических, культурных, идеологических, социально-экономических, этнических и других. Современный российский федерализм можно рассматривать как политическую идею современных реалий, как властно-управленческую функцию многоуровневой системы управления и как на возможный механизм преодоления социальных конфликтов.

В сложившихся общественно-политических условиях Россия нуждается в исследовании собственного исторического опыта в области федерализма и устройства государственной власти всех уровней. Для системного анализа современного федерализма интерес представляет не только вопросы развития федеративных отношений, совершенствование правовых механизмов взаимодействия федеральных и региональных органов власти, но и социально-экономические проблемы управления федеративным государством, выработка новых концептуальных подходов к эффективности государственного управления федеративных государств.

Почти двадцатилетний период развития федерализма в Российской Федерации позволяет достаточно четко выделить этапы и тенденции в общественном развитии и становлении российской государственности, выявить противоречия, возникшие в процессе разделения властных полномочий, спрогнозировать перспективы национальных и федеральных отношений в России.

Современные реалии позволяют выделить три этапа федеративного развития: переходный, конституционно-договорной, стабилизационный. Так, переходный этап характеризуется периодом сложных политических трансформаций, тяжелейшим переходом от социалистического государства к государству с республиканской формой правления. Для периода конституционно-договорного этапа развития федеративных отношений свойственно углубление тенденций федеративно-конфедеративного порядка, усиление проблем суверенизации и регионализации. Стабилизационный же этап характеризуется проведением административной реформы и укреплением властной вертикали.

Современный российский федерализм как многомерное и многогранное явление наиболее ярко демонстрирует свое собственное политическое содержание. Эффективное решение федерализмом многих сложных проблем развития современных многосоставных обществ объясняет широкое и активное использование характерных для него элементов в любом государственном устройстве, национальных политических системах, общественных движениях и других формах совместной деятельности человека (Беленко, 2006, 122).

Создание новых форм интеграции властей различного уровня в целях консолидации социально и территориально разнородных групп в рамках единого сообщества предполагает формирование соответствующей системы государственного и муниципального управления существующего типа государственного устройства. Практика государственного строительства показывает, что именно на почве федерализма складываются предпосылки для возникновения органического синтеза власти с самоуправлением, вызванным ростом политического участия, усилением самодеятельности населения в системе общественных и государственных структур. Другие составляющие демократизации и федерализации также свидетельствуют о потребности сложноорганизованного социума в общественной, муниципальной и государственной деятельности.

Необходимо признать, что во взаимоотношениях между региональными и федеральными органами управления также немало проблем. Нередко они выставляются как национальные напряженности и конфликты. Однако, большинство из них вызываются низким уров-

нем экономического развития регионов и благосостояния их населения. Эти проблемы требуют новых подходов к социально-экономическому развитию регионов. Экономический статус региона во многом зависит от федеральных властей, прежде всего от инициатив исполнительной власти, закрепляемых законодательными актами. Сегодня, не сформирована система конкурентного бюджетного федерализма. Напротив, федеральный центр практикует централизацию финансовых ресурсов и их последующее перераспределение в виде трансфертов в регионы для «выравнивания»

бюджетной обеспеченности. При адресной помощи это помогает выживанию малообеспеченных слоев населения, но и способствует усилению иждивенческих настроений, ослаблению стимулов развития регионов. При этом, население регионов плохо информировано об объемах бюджетных трансфертов и механизмах их использования.

Не менее важной проблемой является определение социального и культурного статусов региона. На регионы возлагаются все новые функции, но при этом изымаются источники средств осуществления этих функций; усиливался дисбаланс социокультурных функций и экономических возможностей регионов. На ряду с этим, возникли и противоположные тенденции: стали возрастать средства, направляемые из федерального бюджета в наиболее отсталые и низкоразвитые регионы; сверх того, с 2006 г. значительные средства направляются в регионы на реализацию национальных проектов. А это в свою очередь ставит задачу контроля за использованием бюджетных средств, вовлечения в этот контроль организаций гражданского общества.

В целом статус регионов в российском обществе остается избыточным и противоречивым. Происходящие изменения в той или иной мере удовлетворяют потребности федерального Центра и интересы местных элит, но не большинства населения регионов. Налоговое законодательство и многочисленные проверки препятствуют росту некоммерческого сектора, а значит и гражданского общества в регионах. Следовательно, общественный договор в основном звене социокультурного пространства страны по-прежнему не обрел необходимую горизонтальную структуру

Как известно, совокупность исторических, политических и социальных факторов придает России уникальный этнический колорит. Свое непосредственное выражение он находит в образе жизни, традициях, менталитете, национальных и культурных обычаях, фольклоре. Очевидно, что при такой специфике и многообразии межнациональные от-

ношения приобретают особую социальную роль. Между тем в стране пока не достаёт комплексного подхода, целостного видения всех составляющих многонациональной России. Нередко навязываемые политические крайности разрушительны для федеративных и национальных отношений. Федеративная этносистема – это совокупность исторически сложившихся национально-этнических взаимоотношений, четко сложенная, дискретная иерархия, субординация, которая не ущемляет в правах ту или иную часть системы, а помогает её дальнейшему развитию; более того, оторванная от целого часть этой системы автономно существовать не способна. Важнейшим условием формирования федеративной этнической системы является и определенный уровень вертикального цивилизационного развития основных элементов многонациональной общности. Федеративность и этничность – две стороны общественных отношений в условиях современных реформ на пути укрепления единства и целостности государства.

Особенностью современной ситуации развития российского социума заключается в асимметричности, контрастности качеств его социокультурного пространства: многие соседствующие субъекты РФ контрастны внутри себя, как в границах макрорегионов (федеральных округов), так и в масштабах страны. Соседствуют регионы, в которых контрастны условия жизни. Во многих субъектах РФ сохраняется высокий уровень безработицы, которая сопровождается еще более высоким уровнем преступности, а органы управления и не помышляют о программах развития системы рабочих мест. В подавляющем большинстве регионов нецивилизованно низкая продолжительность жизни, а на этом фоне постоянно снижается доля русских в общей численности населения. Все это проявляется в разбалансированности социальных функций регионов. И, здесь ключевое значение для совершенствования федеративных отношений в стране имеет разработка инструментария повышения социально-экономической эффективности регионального управления.

Нельзя не коснуться темы единого понимания такого важного явления, как «принципы федерализма», вопросов правового регулирования разграничения предметов ведения и полномочий в современных условиях. Необходима модернизация имеющейся модели института совместного ведения. Актуальным представляется вопрос о законодательной конкретизации ст.73 Конституции РФ с целью определения в федеральном законе перечня собственных полномочий субъекта РФ. До сих пор отсутствует единая концепция федеративного развития России, которая бы базировалась на позитивном опыте, приобретенном в период с 1995 по 2007 гг. При существовании множества установленных Конститу-

цией и законодательством РФ сфер деятельности, где предусмотрено политико-правовое взаимодействие органов власти разных уровней, практически отсутствуют установленные законом типовые процедуры осуществления и юридического оформления результатов взаимодействия, определяющих предмет договоренности, ответственность сторон и юридическую силу совместно принятых решений. Как следует из анализа законодательной базы и реальных тенденций федеративного развития, необходимо укрепление и формирование политико-правовых механизмов взаимодействия органов государственной власти на федеральном и региональном уровнях. Это позволит своевременно решать политические и социально-экономические проблемы, противостоять бюрократизму и коррупции в среде чиновников и повышать благосостояние населения в регионах.

Таким образом, развитие в России «нового федерализма» происходит в своеобразных условиях: неразвитости демократических идеалов, частичного отхода от принципов федерализма, проявления пережитков командно-административного управления экономикой, авторитарных методов руководства процессами федеративного развития. Отсутствие опыта федеративного развития и положительных условий таких как сложившееся гражданское общество и федеративная политическая культура значительно затрудняет федерализацию страны. Анализ состояния федеративных отношений в стране показывает, что политико-правовые механизмы взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти не могут формироваться и совершенствования в подобных условиях, поскольку в этом случае федерализм в России останется положением, объявленным в Конституции РФ, но не реальностью.

Литература

Абдулатипов Р. Г. Управление этнополитическими процессами: вопросы теории и практики. М., 2001.

Беленко Н. Российская федеративная государственность: этапы становления и развития. // Государственная служба. 2006. № 3.

Гаганова Н. Принцип субсидиарности в российском федерализме // Федерализм. 2006. № 4.

Лапин Н. Регион, его статус и функции в российском обществе: теоретико-методологические основы исследования // Социс. 2006. № 8.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Важнейшим аспектом конституционного порядка является определение формы государственного устройства, то есть утверждение принципов и механизмов политико-территориальной организации власти, регламентирующих положение регионов и их взаимоотношения с центральной властью.

Конечно, государство не сводится к простой сумме его территориальных единиц, однако и без такого деления существовать не может. Основных форм государственного устройства существует две – унитарная и федеральная. Унитарная форма характеризуется единой структурой государственного аппарата на всей территории страны. Федеральная форма сложнее и, по сути, сводится к разграничению полномочий между центром и властью на местах.

Федеративное устройство, как правило, присуще государством с большой территорией. Подобными государствами трудно управлять из центра: сложно проследить за тем, что делается на местах; с другой стороны, жители регионов больше доверяют местному правительству, которое они выбирали и которое легче проконтролировать в случае необходимости.

Исторически Россия создавалась как централизованное унитарное государство, однако такие черты нашей страны, как огромная территория, неодинаковость экономического развития отдельных регионов; этническое многообразие; социокультурные и конфессиональные различия, сделали переход к федерализму вполне естественным.

Впервые федеративные принципы в России были утверждены в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятой на III Всероссийском съезде Советов 25 января 1918 г., объявившей об учреждении Советской России как федерации советских национальных республик. Однако в годы тоталитаризма федералистский характер государственного устройства имел лишь номинальное значение, так как реальная власть осуществлялась в рамках централизованной всеохватывающей партийно-бюрократической иерархии властных структур.

Основы современного российского федерализма были заложены в Конституции 1993 г., которая провозгласила Россию «демократическим

федеративным правовым государством с республиканской формой правления».

Специфика конституционной регламентации российского федерализма заключается в том, что территория РФ состоит из территорий субъектов Федерации, которые представляют собой ограниченно правоспособные государственные образования, обладающие определенной учредительной властью, с гарантированными Конституцией полномочиями местного самоуправления. Помимо этого в Российской Федерации создана особая палата парламента, которая является органом представительства субъектов Федерации – Совет Федерации Федерального Собрания РФ. А потому как по первой статье Конституции в России федерация имеет конституционную форму, именно конституционным путем разграничивается компетенция между Федерацией в целом и субъектами Федерации.

Кроме того, следует отметить, что Россия с самого начала была провозглашена федерацией, а не создана путём объединения самостоятельных государств, поэтому конституционно-правовой, императивный, а не конституционно-договорной путь являлся основным с самого начала, и Россия создавалась как ассиметричная федерация ввиду изначальной неравнозначности своих субъектов, которые формировались как по национально-территориальному, так и по территориальному признакам. Территориальный принцип построения федерации означает, что субъектами федерации являются определенные территории независимо от национальной принадлежности населения, там проживающего. Национальный принцип построения федерации предполагает наличие в рамках определенной территории титульной национальности наряду с другими, которая дает название данной автономии. Под субъектом федерации понимается ограниченно правоспособное образование, имеющее черты государственности, входящее в единое федеративное государство. Субъекты Российской Федерации отвечают следующим параметрам: не обладают суверенитетом; не имеют права на отделение; граждане любого субъекта Федерации имеют равные основные права и обязанности на территории РФ; закон субъекта Федерации не может противоречить федеральному закону; перед лицом федеральной власти субъектов Федерации равны.

Итак, Конституция закрепляет основные принципы федерализма, то есть:

1. Целостность и неприкосновенность территории Российской Федерации.
2. Равноправие всех субъектов Федерации.

3. Строительство и развитие РФ на двух равнозначных основах: национально-территориальной и территориальной.

4. Государственным суверенитетом обладает РФ, а не ее субъекты.

Касательно прав и свобод человека и гражданина в контексте формы государственного устройства, Конституция гарантирует, что объем прав и свобод у каждого гражданина, независимо от того, на территории какого субъекта Федерации он проживает, один и тот же.

То, что Российская Федерация имеет конституционную природу, означает ещё и то, что только в рамках Конституции могут обсуждаться вопросы статуса территорий, изменения объема границ или объема полномочий ее субъектов. Таким образом, предусмотрена возможность изменения состава Российского государства, то есть образования новых субъектов.

Подводя итог, хотелось бы сказать, что Конституция определяет саму специфику современного Российского федерализма, при этом являясь гарантом не только стабильной политической ситуации и постоянства установленного порядка, но и прав и свобод человека и гражданина, в том числе и в контексте федерализма.

Исследование федерализма, несомненно, является актуальным. Существует много важных проблем. Вышеупомянутая неравнозначность субъектов придаёт особую актуальность исследованию проблем федерализма, ведь Российская Федерация – нетипичная, отклоняющаяся от классических образцов федерации. Она является асимметричной, потому что ее субъекты обладают различным конституционным статусом, например, особое правовое положение занимают российские республики. Такая ситуация потенциально чревата рядом конфликтов «на местах» и противоречиями по оси «центр-регионы». Конечно, количество потенциальных угроз для асимметричной федерации велико. Однако при всём при этом Конституция РФ является важнейшим документом, определяющим государственное устройство России, на сегодняшний день, по-видимому, – оптимальное.

УСИЛЕНИЕ ДИСБАЛАНСА В РОССИЙСКОМ ФЕДЕРАЛИЗМЕ

При изучении и оценке российского федерализма представляется необходимым, прежде всего, учитывать этапы его становления и упадка. Первое приходится на период децентрализации власти (1991-1999 гг.), когда были созданы некоторые важные институциональные предпосылки для дальнейшего развития федерализма, второй – на период рецентрализации власти (2000-2008 гг.), когда были устранены некоторые ростки федерализм.

Однако федерализм 90-х годов был во многом рудиментарным и нестабильным. Он имел более декларативный, чем реальный характер. В его институциональном дизайне было много пробелов. И прав был бывший Президент России, когда в 2001 г. в Послании Федеральному Собранию заявил, что «у нас еще нет полноценного федеративного государства».

Федерализация 1991-1999 гг. основывалась на децентрализации власти и управления, которая была необходима для достижения заявленных стратегических целей – перехода к рыночной экономике и демократическому политическому режиму. Деконцентрация властных полномочий диктовалась также необходимостью покончить с системой жесткой и окостеневшей централизации, несовместимой ни с демократией, ни с рыночной экономикой.

Однако специфика децентрализации в России 90-х годов заключалась в том, что она происходила в нестабильных и по существу неопределенных условиях, а также в ситуации глубокого раскола среди политической элиты. При попустительстве федерального центра процесс децентрализации вышел из-под контроля федеральных властей и превратился в свою противоположность – ситуацию близкую к анархии. В значительной части была потеряна управляемость, не говоря уже о слабости и неэффективности центральной власти. Как признал тогда Президент Республики Татарстан, «центр давно уже никем не управляет» (Советская Татария). С другой стороны, региональные лидеры использовали слабость, неопределенность и противоречия в федеральном центре власти для усиления собственных позиций, присвоения многих полномочий и немалой части приватизированной собственности.

Хотя федерализация основывается на децентрализации, ее нельзя отождествлять с той децентрализацией, которая приняла в России урод-

ливые формы. На федерализацию не стоит возлагать ответственность за отклонение децентрализации с нормального пути. Оба уровня власти - и федеральный и региональный – ответственны за искажение децентрализации.

Как естественная реакция на процессы ослабления федеральной власти и ослабления управляемости сформировалась новая политика, направленная на централизацию власти. И это было объективной необходимостью. Дело в том, что несмотря на некоторые особенности все стратегические реформы характеризуются одним общим признаком - осуществление этих реформ зависит от жизнеспособности и эффективности государства.

Однако, как обычно бывает в России, маятник проскочил середину и качнулся в другую крайность – чрезмерную централизацию. Начиная с 2000 г. все четче стала проявлять себя тенденция к движению в обратную сторону в государственном строительстве, в том числе к ослаблению федеративных основ российской государственности. Была совершена подмена объекта противоборства. Вместо преодоления эксцессов децентрализации и мер, направленных против своеволия ставших всемогущими и бесконтрольными региональных баронов, федеральный центр стал наносить удары по правам субъектов федерации. Стал очевидным процесс де-федерализации России. Его основными проявлениями можно считать:

1) создание федеральных округов; 2) пересмотр межбюджетных отношений в пользу федерального центра; 3) практически отсутствие у субъектов федерации прав в сфере налогообложения; 4) отрицание ограниченного суверенитета субъектов федерации при признании за ними всей полноты государственной власти по предметам их ведения; 5) отмена выборов населением субъекта федерации высшего должностного лица региона; 6) наделение Президента Российской Федерации правом отстранять от должности глав субъектов федерации; 7) предоставление Президенту Российской Федерации права распускать законодательный орган субъекта федерации; 8) почти полное отстранение органов государственной власти субъектов федерации от процедуры назначения в регионы федеральных должностных лиц и создание межрегиональных органов федеральной государственной власти, стоящих над органами государственной власти субъектов федерации; 9) создание федеральными министерствами в регионах своих главных управлений, параллельных существующим органам государственной власти субъектов федерации; 10) лишение субъектов федерации права делать внешние финансовые заимствования; 11) частое принятие федеральных законов по предметам совместного ведения без учета мнения и интересов субъек-

тов федерации; 12) нередкое вторжение федерального центра в предметы ведения и полномочия субъектов федерации; 13) неоправданно широкое толкование Конституционным судом РФ вопроса о нормативных правовых актах, регулирующих вопросы, относящиеся к предметам совместного ведения; 14) неоправданно широкое толкование Конституционным судом РФ конституционного положения о том, в соответствии с каким нормативным актом субъекты федерации самостоятельно создают свою систему государственных органов.

В нынешней России наблюдается парадоксальное явление: разрушение институциональных атрибутов федерализма происходит одновременно с перераспределением некоторых полномочий между федеральным центром и субъектами федерации. Такое перераспределение связано не с федеративной природой государства, а со стремлением повысить эффективность управления. Тема федерализма выпала из риторики руководящих фигур в российском истеблишменте.

Одним из факторов, препятствующих реализации принципов федерализма, является традиционная российская политическая культура. Без учета этого фактора невозможно понять трудности становления федеративного устройства в России. Беда российского федерализма заключается также в том, что в настоящее время в России нет реальной, достаточно организованной социальной силы, которая стояла бы за федерализм. Федералистские идеи находят отклик лишь среди части научной общественности.

Усиление дисбаланса в российском федерализме вызывает подозрение, являлась ли на самом деле российская политическая элита последовательным сторонником федеративного проекта в 90-е годы прошлого столетия и позже или это было временной и вынужденной уступкой силам дезинтеграции в надежде взять реванш позже, после укрепления федеральной власти. Ближайшее будущее покажет, действительно ли это так.

Литература

Советская Татария. 27 марта 1993 года.

ИДЕЯ ФЕДЕРАЛИЗМА И ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Проблема поиска оптимального государственного устройства для России всегда была актуальной для современных исследователей и представляет огромный интерес со стороны политической элиты. В условиях сужения публичной сферы произошло резкое изменение конфигурации *идеи* федерализма, особенно в вопросе разграничений полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации. Речь идет, прежде всего, о том, что основная специфика российского федерализма, на мой взгляд, заключается в доминировании *принципа эффективности* над *принципом справедливости* в идеологии нынешних элит. Хотелось, при этом, заметить, что данное соотношение этих принципов резко меняется в вопросах, связанных с собственностью, где принцип справедливости является все же доминирующим. Эти изменения, конечно, связаны с вопросами правоотношения. Вероятно, поэтому главным является поиск системообразующих элементов для балансировки этих двух принципов для построения равных отношений центра и регионов, а также изменения массового сознания к содержанию понятия собственности.

На наш взгляд, именно «принцип эффективности управления», основанный на жесткой централизации власти, с налетом борьбы с терроризмом, является, по сути, основополагающим в отношениях между Центром и регионами. Более того, кардинально изменились отношения между федеральной и региональной элитами, характеризующимися жесткой иерархией в системе управления.

Как отмечает В.Б. Пастухов, характерная особенность формирования *идеи* российского федерализма заключается в том, что «в практическом плане тема русского федерализма генетически связана с борьбой центральной власти за сохранение единства страны против стремления к автономизации и сепаратизму». Это существенным образом отличает российскую модель от западных образцов: «если на Западе федерализм возникал в ходе строительства новой государственности, то в России он внедряется на фоне развала и деградации старой государственной машины», что «накладывает заметный отпечаток как на сам процесс, так и на его идеологическое отражение в политическом и массовом сознании» (Пастухов, 2003, 53).

Действительно, *идея* российского федерализма на протяжении тысячелетней истории видоизменялась, но оставался всегда какой-то стержень, который придавал некую ей особость, поэтому нередко оказывалось, что наше прошлое становилось настоящим. Как справедливо заметил академик Пивоваров Ю.С., «российский федерализм 90-х гг. XX столетия напоминает «Московскую федерацию» конца XV в. (эпоха Ивана III). Это тоже была разноуровневая федерация, т.е. *субъекты федерации не являлись равноправными (и «равнообязанными»)* (курсив мой – В. Ч.), а Центр (Власть) заключал договоры с участниками союза». «В первой половине 90-х гг. РФ напоминала также «Киевскую федерацию» X–XII вв.». «Элементы реального федерализма мы находим и в хрущевско-брежневском периоде».

Современный российский федерализм обладает такой же традиционной идеологической матрицей: «следует подчеркнуть его традиционную разноуровневость и, в то же время, традиционную замкнутость на Центр (Власть). Договоры между Центром и субъектами в эпоху Ельцина не были чем-то чуждым духу федерализма (в его российском варианте). Только так и возможно в рамках «самодержавной политической культуры». Только так и возможно «примирить» властесцентричность» русской цивилизации и, видимо, имманентные ей элементы федерализма» (Пивоваров, 2006, 153-154).

С конца 1990-х гг. в России идет процесс рецентрализации, что получило свое развитие в «совершенствовании» избирательного законодательства и отмене губернаторских выборов. Главный политический эффект – быстрое сокращение зоны публичной политики в регионах. По сути, уже можно говорить об эффекте ее *отсутствия*. На уровне региональных элит происходит замена политики администрированием (Ковалев, 2007, 136-137). Конечно, желательна сокращение административного ресурса в отношениях между Центром и регионами, однако здесь мы сталкиваемся не с банальным вопросом пространственного распределения власти, а с очень сложной проблемой социальной стабильности, которая еще раз подчеркивает особость идеи российского федерализма. Дело в том, что именно «институтами административного рынка у нас поддерживается огромная социальная сфера. В ходе административного торга между субъектами Федерации и регионами всегда находится способ поддерживать хотя бы на минимальном уровне потребности граждан, лишенных по разным обстоятельствам возможности участвовать в дележе ресурсов» (Пивоваров, 2006, 237). Поэтому сужение публичной политики в современной России неизбежно, поскольку оно политически оформляет господствующий *принцип эффективности* в управлении на административно-ресурсном рынке, который «прикрывает» бессистем-

ность «административной системы». Следует отметить, «как система она не описана, не задана однозначно в нормативных документах. Следовательно, как системы ее не существует. Есть административный механизм. И этот механизм занимается в основном тем, что отсасывает деньги из экономики и превращает их в сокровища чиновников и предпринимателей» (Пивоваров, 2006, 236).

Таким образом, *принцип эффективности* является доминирующей *матрицей* различных идеологических установок политической элиты. Более того этот принцип представляет собой своего рода контролирующим фактором, но и, одновременно, раскалывающим общество и элиту в идеологическом поле относительно роли государства, задача которого состоит в защите *принципа справедливости* и «более равномерного распределения ресурсов» (Деягин, 2008, 134). При этом приходится констатировать, что в сегодняшней России активность государства, по сути, «замещает» деятельность крупных корпораций, оставляя «ничейную» зону между населением и государством с его бизнес-проектами.

Литература

Деягин М. Г. Государство между народом и бизнесом // Полис. № 3. 2008.

Ковалев В. А. Федерализм и российская политика в рамках «управляемой демократии»: последствия отмены губернаторских выборов в РФ // Демократия, управление, культура: проблемные измерения современной политики. Политическая наука: Ежегодник. 2006. М., 2007.

Пастухов В. Б. Российский федерализм: Политическая и правовая практика // Общественные науки и современность. 2003. № 3.

Пивоваров Ю. С. Русская политическая традиция и современность. М., 2006.

ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В РЕГИОНАХ, КАК МЕХАНИЗМ ДОСТИЖЕНИЯ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Политическая жизнь современного российского общества сложна и многообразна. В ней занято большое количество субъектов, среди которых одно из главных мест занимают политические партии как наиболее важный элемент политической системы (Ирхин, 2002, 251).

В 2000г. В. В. Путин в своем послании к Федеральному собранию обратил внимание на слабость партийной системы Российского государства и отметил, что России необходимы партии, которые будут пользоваться «устойчивым авторитетом и широкой массовой поддержкой». Это необходимо потому, что в демократическом обществе постоянную связь между народом и властью должны обеспечивать именно политические партии (Путин, 2000).

В послании большое место было отведено вопросу федеративного устройства государства, которое было определено как «децентрализованное»: «...нужно признать – в России федеративные отношения не достроены и неразвиты... Мы все время говорим о федерации и ее укреплении. Однако надо признать: у нас еще нет полноценного федеративного государства...у нас создано децентрализованное государство...» (Путин, 2000).

Децентрализация представляет собой перераспределение прав на принятие политических решений, а также ресурсов в пользу нижестоящих органов власти. В 90-е годы во взаимоотношениях между центром и регионами существовали децентрализованные отношения, когда центр нередко предоставлял возможности регионам, где у власти были не столь близкие к центру лидеры, не входящие в состав той или иной политической партии или вовсе беспартийные. Взаимоотношения региональных лидеров с центром поддерживались скорее на личностных отношениях и заинтересованности в определенных ресурсах.

Централизация – это перераспределение полномочий и ресурсов в пользу вышестоящих органов власти. Политика централизации, провозглашенная Президентом, имела под собой 4 типа мероприятий: административную централизацию, финансовую централизацию, политическую централизацию и законодательную централизацию,

включившую в себя принятие закона о партиях и закон о выборах (Шуман, 2006, 17). Возможно, прямой связи между проблемами партийной системы и выстраиванием федерализма в 2000г. еще не прослеживалось, однако эта связь уже была четко выстроена Президентом РФ (Голосов, 2006, 224).

Таким образом, в 2000-е годы президентом был дан путь на централизацию Российского государства именно путем развития политических партий в регионах (Панов, 2006, 112).

Первым шагом к централизации послужило создание «партии власти» - «Единой России».

Партия власти, по определению Г. Голосова и А. Лихтенштейна, представляет собой партию, полностью поддерживающую проводимый Президентом и Правительством курс и располагающая большинством в Парламенте (Голосов, Лихтенштейн, 2001, 7). С. Хенкин утверждает, что партия власти – это совокупность группирующихся вокруг главы государства институтов, структур и объединений, проводимых официальный курс, а также участвующих в определении цели и стратегии развития России (Хенкин, 1996, 32). Такой и явилась партия «Единая Россия».

До ее создания не раз осуществлялись попытки организации сильной партии власти. Так, были созданы «Демократическая Россия», «Выбор России», «Наш Дом – Россия» и др. Однако действительно крупной по численности, включающей представителей региональных элит и обеспечивающей политическую базу для Президента, становится партия «Единая Россия».

Если накануне выборов 2003г. еще оставался вопрос о разделении власти между рядом политических сил, основными из которых являлись «Единая Россия» и КПРФ, то после выборов вопрос был решен – «Единая Россия» становится крупнейшей партией в электорате, оттеснившая КПРФ и все остальные политические силы на задний план (Голосов, 2006, 227).

После выборов начинается процесс формирования и активного выстраивания политики централизации политической власти, контроля и подчиненности регионов федеральному центру путем включения региональных лидеров в состав «партии власти». Так развитие политических партий в регионах становится основным механизмом достижения политической централизации.

Принятие Федерального закона «О политических партиях» 2001г. становится очередной ступенью к централизации. О целях принятия данного закона в политических кругах существует достаточное количество мнений и в чем бы не состоял его смысл, результат его следует

видеть в том, что после окончания избирательной кампании 2003г. создание новых политических партий практически прекратилось, а количество участников избирательных кампаний сизилось (Голосов, 2006, 227).

Итак, цель реформы достигнута - введение смешанной избирательной системы на выборах в региональные парламенты и аккумуляция ресурсов в рамках «Единой России» обеспечили «партии власти» победу на выборах (Панов, 2006, 118). Федеральный центр дополнительно подчинил себе избирательную систему в регионах, что стало дополнительным шагом на пути к выстраиванию централизации власти в Российской Федерации.

Делая вывод, автор соглашается с мнением исследователя П.В. Панова, что развитие политических партий в регионах РФ становится важнейшим инструментом достижения политической централизации через унификацию региональных политических процессов (Панов, 2002, 121). Таким образом, теперь политические партии являются основным субъектом политического процесса в Российском государстве, но все более зависимыми от центра на региональном уровне.

М. Дюверже утверждал, что если партия родилась по инициативе центра, следовательно, это партия с централизованной структурой (Дюверже, 2000, 217). Именно такой партией и является «Единая Россия» - она развивается из центра в регионы, когда региональные отделения «партии власти» жестко подконтрольны федеральному центру и основные решения всех региональных отделений принимаются в столице центральным руководством, что еще раз подтверждает происходящий в государстве процесс централизации государственной власти.

Литература

Голосов Г. В. Институциональная инженерия и перспективы партийного развития в России // Материал ежегодной конференции ЕСПИ. Раздел 2. Трансформации партийных систем и современные политические стратегии. 2006.

Голосов Г., Лихтенштейн А. «Партии власти» и российский институциональный дизайн: теоретический анализ // Полис. 2001. №1.

Дюверже М. Политические партии. М., 2000.

Ирхин Ю. В., Зотов В. Д., Зотова Л. В. Политология: Учебник. М., 2002.

Панов П. В. Региональные политические процессы в Российской Федерации в «эпоху Путина»: унификация или диверсификация // Полит-экс. 2006. т. 2. № 4.

Путин В. В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 8 июля 2000 г. / Официальный сайт Президента России // http://kremlin.ru/appears/2000/07/08/0000_type63372type63374type82634_28782.shtml

Хенкин С. «Партия власти»: российский вариант // Pro et contra. 1996. № 1.

Шуман А. А. Административная реформа: диалектика взаимоотношений федерального центра и регионов // Чиновник. 2006. № 5.

М. В. Юрченко
(Краснодар)

ИДЕОЛОГИЯ ФЕДЕРАЛИЗМА И ПЕРСПЕКТИВЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Сущностным подходом к изучению данного вопроса является тот, что ценностное измерение политики не может трактоваться только в качестве инструмента, но выступает целью политического развития Современной России. Современность понимается автором в политико-философском аспекте как транс-историческое понятие. Современность начинается с того радикального переопределения всего политического развития, что становится возможной постановка вопросов, подвергающих сомнению все конституирующие основания политической системы. Современный политический режим трактуется в деонтологическом ключе: как долженствующий измениться, где основополагающую роль играет идеология федерализма как формообразующее основание оного и определяющая вектор политического развития России на ближайшую перспективу.

Перед тем, как определиться с перспективой, необходимо, на наш взгляд, подвести некоторые итоги. За годы президентства В. В. Путина сделано очень многое:

Первое. Кардинально развёрнут вектор социально-политического развития страны. Россия вышла из состояния тотальной расслабленности, банализации зла, распада онтологического единства мира, из перспективы «не быть» и перешла в куда более желанную перспективу «быть». Кроме того, неоспоримо возрос авторитет державы на международной арене. И всё это оказывает самое благотворное влияние на континуум мировой истории.

Второе. Отлажен новый алгоритм функционирования государственной власти. И власть воспринимается уже как несомненное благо, но никак не зло. Власть не является обязательной результирующей какого-либо насилия, подавления или аннигиляции свободы. Подчинение власти, на наш взгляд, стало в современной России силой нравственного тяготения и проявляется оно как потребность воздействия одной души на другую. Ситуация Современности в России заставляет в среде людской искать другого человека, к которому можно присоединиться, кого слушаться, кем руководствоваться в своих действиях. (Здесь автор, в первую очередь, имеет ввиду лично В. В. Путина).

Третье. В обществе, несомненно, наблюдается подъём жизненного тонуса, появляется некая общественно-политическая заряженность на «лучшее будущее», федеративное устройство которого для многих является поистине неоспоримым фактом.

Главной же нерешённой проблемой до сих пор для России остаётся отсутствие чёткой идеологической доктрины. (Здесь речи не может идти ни о какой индоктринации). В Современной России настало время для постановки вопроса о «начале идеологии» в противовес прогнозам о ее «конце» (Freeden, 1999, 5-11). Сложность осуществления преобразований в России, переживающей ещё до сих пор серьёзный кризис, связана с перераспределением власти и собственности и резким обострением политической борьбы между возникающими многочисленными партиями и движениями, а также различными социальными группами, имеющими корпоративные интересы. Современная Россия, как и другие посттоталитарные общества, — сложное соединение прошлого и настоящего, переплетение разнообразных интересов, объективных и субъективных факторов, сочетание накопившихся ранее противоречий и противоречий переходного периода. Одним из проявлений постмодерна, а также и постматериализма стало изменение характера и существа протеста, обусловленного ощущением несправедливости именно из-за ущемленности, ущербности, депривации, непризнанности личностного бытия в качестве составной части общего потока жизни, а не только вследствие невыплаченной или не вовремя выплаченной зарплаты. «Забастовки — это требование существования, но сегодня это требование не только экономической, но и экзистенциальной безопасности» (Кнэхт, 2003, 106). В деонтологическом протестном дискурсе все более отчетливо обнаруживается стремление к собственной самореализации.

В Современной России важным аспектом является определение границы, которая отделяет социальную критику от взгляда на общество как на плацдарм для насильственного воплощения идеального замысла. Важнейшее условие выхода из кризиса — гражданское согласие, сотруд-

ничество различных политических сил и консолидация общества в целях проведения демократических реформ, обеспечения стабильности конституционного порядка и сохранения федеративного устройства государства. Это вызвало необходимость широкого обсуждения в прессе и в среде научной общественности возможности формирования новой идеологии для новой России, в которой за последнее время уже дважды происходил коллапс идеологических систем, с разной степенью основательности претендовавших на всеобщность: сначала, в 1980-е гг., канул в лету марксизм-ленинизм как государственная идеология; затем участь его в 1990-е гг. разделила и «радикально-либеральная» модель. В результате в обществе образовался ценностно-идейный вакуум, который до сих пор никак и ничем не заполняется, несмотря на бескомпромиссную борьбу различных идеологов. Представляющееся невозможным нормальное политическое развитие в таких условиях порождает попытки выявления современной парадигмы политической идеологии (Юрченко, 2005, 8). Наиболее вероятной автору представляется выработка интегративной модели политической идеологии для сохранения федеративного устройства государства и обеспечения поступательности политического развития современной России.

Литература

Кнэхт Н. П. Идеология и практика леворадикального движения как проекция постмодернизма // Политическая наука. Политическая идеология в современном мире: Сб. науч. тр. М., 2003

Юрченко М. В. Феномен политической идеологии. Краснодар, 2005.

Freedon M. Editorial: The Beginning of Ideology Thesis // Journal of political Ideologies. Oxford. Vol. 4, № 1.

СОЮЗНОЕ ГОСУДАРСТВО БЕЛАРУСИ И РОССИИ: ФЕДЕРАЦИЯ, КОНФЕДЕРАЦИЯ ИЛИ...?

Формирование союзного государства предполагает разработку механизмов интеграции Беларуси и России по всему спектру политических и экономических проблем, в частности, создание равных условий функционирования субъектов хозяйствования, увеличение товарооборота между странами, привлечение инвестиций, установление взаимовыгодных таможенных тарифов, формирование эффективного оборонного пространства в условиях продвижения НАТО на Восток, увеличение эффективности работы Союзных органов управления и др. При этом разрешение данных проблем и усиление интеграционных процессов предполагает учет национальных интересов, как России, так и Беларуси. Следует иметь в виду, что национальные интересы союзных государств отличаются не только по масштабам, но содержательно, что обусловлено их ролью и статусом в мире. Несомненно, и в кругу специалистов — политиков, юристов, политологов, социологов, экономистов и т.д., и на уровне обывденного сознания возникают дискуссии о статусе, форме и предназначении Союзного государства России и Беларуси. Является ли это государство федерацией, конфедерацией или иным политическим институтом? Напомним, что к федерации относят государства, территориальные части которых в той или иной мере обладают суверенитетом, имеют признаки государственности, а полномочия между федерацией и входящими в нее государственными образованиями, определяются единой Конституцией. Конфедеративные государства, как мы знаем, это союзы суверенных государств, образуемые для совместного решения определенных задач экономического, военного, социального и иного характера. В таких союзах отсутствуют единые органы государственной власти и управления, а создаются специальные учреждения только для координации действий участников союза по реализации намеченных задач. Учитывая, что конфедерации являются весьма непрочными межгосударственными образованиями и что они либо распадаются либо преобразуются в федеративные союзы, а основным законом, ядром правовой системы и высшей юридической силой Союзного (как и любого) государства является Конституция, которой пока нет, весьма актуально сегодня звучит вопрос о статусе и дальнейшей судьбе Союзного государства России и Беларуси. Ясно одно, что такое социально-

политическое образование уже существует, оно дает свои плоды в различных сферах деятельности, а значит возникает необходимость по совершенствованию этого феномена, который имеет единые исторические истоки, общие духовные ценности и приоритеты.

История каждой страны сопряжена с различными формами существования, взаимодействия и сотрудничества с другими странами. Это аксиома. Англичане по этому поводу в отношении себя утверждают следующее: «У Англии нет ни постоянных врагов, ни постоянных друзей, у Англии есть постоянные английские интересы».

По-разному можно относиться к этапам нашей истории, однако очевидным является тот факт, что среди любых союзников все же есть традиционные, «проверенные» и союзники «по случаю». К последним относятся страны и народы, с которыми могут совпадать отдельные интересы и тактические цели развития. Они значимы для развития любого народа. Однако каждая нация стремится к сохранению и поддержанию на самом высоком уровне отношений с традиционными союзниками. Для независимой Беларуси в роли такого союзника выступает Россия.

В поисках механизмов становления и развития Союзного государства важную роль играют духовные ценности белорусского и российского народов. Нет необходимости ссылаться на видных мыслителей, которые неоднократно подчеркивали, что современный мир — это диалог культур. В процессе глобального взаимодействия и взаимовлияния цивилизаций, важное место занимает славянский мир, как особая цивилизация с присущими ей специфическими свойствами, расположенная на соответствующей территории и в определенный момент ее истории. Определение статуса и роли духовных ценностей славянского мира в современном цивилизационном развитии, обоснование исторического выбора путей развития приобретает особую актуальность в процессе построения Союзного государства Беларуси и России.

Сравнивая общеславянские духовные ценности с менталитетом западного человека, исследователи выделяют такие качества как добродетель, коллективизм, веру в идеал, служение обществу, в противоположность таким ценностям как агрессивность, уверенность в себе, умение владеть собой, прагматизм, характерные для западного общества. Именно общие духовные ценности в значительной степени облегчают наши отношения с россиянами и помогают несмотря на все усиливающуюся рационализацию выбора партнеров и союзников не только сохранять, но и углублять интеграционные процессы между Беларусью и Россией.

Вот почему важнейшей составляющей государственной политики Республики Беларусь является развитие и укрепление белорусско-

российских отношений. Курс на сотрудничество во всех сферах общественной жизни с Россией является неизменным на протяжении последних 10–12 лет. Однако не все было однозначно в этой сфере. Более того, Президенту нашей страны даже потребовалось в 1995 году вынести на народное голосование вопрос об экономической интеграции с Россией. Вместе с тем, белорусско-российские отношения после образования Содружества Независимых Государств, хотя и прошли несколько этапов, однако всегда оставались исключительно братскими и дружественными. Это обусловлено общей историей, близостью менталитета, языка, включая и государственность русского языка в Беларуси, развитием тесных экономических связей, давними традициями взаимного уважения русских и белорусов, переплетением судеб личных и семейных и др.

Одним из первых юридических шагов по «формализации» (в лучшем смысле этого слова) отношений между двумя братскими странами было заключение 2 апреля 1996 года Договора о создании Сообщества Беларуси и России (ратифицирован постановлением Верховного Совета 4 мая 1996 года). Основой для его заключения явились итоги белорусского референдума от 14 мая 1995 г. (о поддержке действий Президента Республики Беларусь, направленных на экономическую интеграцию с Российской Федерацией) и решения палат Федерального Собрания России, принятые в октябре 1995 г. по более тесному сотрудничеству с Беларусью.

2 апреля 1997 г. в Москве был заключен Договор о Союзе Беларуси и России, а также подписан Устав Союза Беларуси и России. В соответствии с договором два государства решили на добровольной основе образовать глубоко интегрированное политически и экономически Сообщество Беларуси и России в целях объединения материального и интеллектуального потенциалов своих государств для подъема экономики, создания равных условий повышения уровня жизни народов и духовного развития личности.

В качестве целей Союза определено:

- укрепление отношений братства, дружбы и всестороннего сотрудничества между государствами-участниками Союза в политической, экономической, социальной, военной, научной, культурной и других областях;
- повышение уровня жизни народов и создание благоприятных условий для всестороннего гармоничного развития личности;
- закреплены задачи в политической, экономической, социальной, правовой сферах, в сфере обеспечения безопасности.

25 декабря 1998 г. в г. Москве был заключен Договор между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о равных правах граждан. Согласно Договору (ратифицирован законом от 17 февраля 1999 г.) граждане Беларуси и России обладают равными правами избирать и быть избранными в выборные органы Союза.

Граждане Беларуси и России имеют равные права на участие в хозяйственной деятельности на территориях Договаривающихся Сторон, пользуются равными гражданскими правами и свободами, как это предусмотрено законодательствами Договаривающихся Сторон.

Создание Союзного государства знаменует новый этап в процессе единения народов двух стран в демократическое правовое государство.

Договором определены цели Союзного государства. Ими являются:

- обеспечение мирного и демократического развития братских народов государств-участников, укрепление дружбы, повышение благосостояния и уровня жизни;
- создание единого экономического пространства для обеспечения социально-экономического развития на основе объединения материального и интеллектуального потенциалов государств-участников и использования рыночных механизмов функционирования экономики;
- неуклонное соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права;
- проведение согласованной внешней политики и политики в области обороны;
- формирование единой правовой системы демократического государства;
- проведение согласованной социальной политики, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека;
- обеспечение безопасности Союзного государства и борьба с преступностью;
- укрепление мира, безопасности и взаимовыгодного сотрудничества в Европе и во всем мире, развитие Содружества Независимых Государств.

Достижение целей Союзного государства осуществляется поэтапно с учетом приоритета решения экономических и социальных задач каждого государства. Однако неизменным остается стремление к укреплению и сохранению союзных отношений, единению народов Беларуси и России.

РАЗДЕЛ III.

ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИЕ, МЕЖКОНФЕССИОНАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Э. Х. Аетдинов
(Набережные Челны)

ОБЪЕКТИВНЫЕ УСЛОВИЯ ЭТНОПОЛИТИЧЕСКОЙ МОБИЛИЗАЦИИ: КОНТУРЫ ПРОБЛЕМЫ

В отечественной политической науке закрепилось преимущественно негативное понимание феномена этнополитической мобилизации как инструмента достижения политическими лидерами своих целей путем манипулирования этническими лозунгами, мыслями и чувствами масс. Данная тенденция развилась под решающим влиянием конструктивистских и инструменталистских трактовок этногенеза. Описанный подход сопровождается, как правило, выраженной негативной оценкой данного явления и отсутствием понимания его глубинной сути как формы политического участия социальной (этнической) группы, а потому отсутствием способности охватить всю полноту феномена этнополитической мобилизации, объяснить его глубинные корни, условия возникновения и факторы.

В связи с этим представляется продуктивным предложение П. Браса и М. Эсмана различать оборонный (реактивный) и наступательный типы мобилизации. Первый тип рассматривается как ответная реакция на угрозы политическому статусу группы или ее жизненным интересам, второй тип мобилизации имеет целью извлечение дополнительных благ для группы через использование имеющихся политических возможностей (Аклаев, 2005, 219).

Важно помнить, что в основе любого общественного явления определяющими являются не субъективные факторы (усилия этнических лидеров), а объективные условия его возникновения, развития и протекания. При этом, безусловно, нужно принимать во внимание, что каковы бы ни были «объективные» причины, важно знать особенности группового этнического восприятия данных обстоятельств и готовности (расположенности) группы к тому или иному коллективному действию, к той или иной форме мобилизации в определенных целях.

Дж. Ротшильд считает, что достаточные условия для подъема этнополитических движений зависят от экономических, политических и идеологических ресурсов, доступных этническим группам, указывая, что дополнительное внимание следует уделять реальному, фактическому составу, характеристикам и культурным маркерам этнической группы (Аклаев, 2005, 218-219). Впоследствии в работах М. Эсмана получило развитие рассмотрение названных и ряда других внутренних факторов этнополитической мобилизации, а именно: структуры политических возможностей, ролевой дифференциации внутри этнических движений, этнической идеологии, особенностей политической организации, целей этнического движения, мобилизуемых ресурсов, политических стратегий и также этнических движений.

При изучении процессов этнической мобилизации признается весьма значимым феномен этнической солидарности, который «возникает тогда, когда группе необходимо согласованно противостоять политической и экономической дискриминации» (Шабаев, 2005, 70). Этническая солидарность трансформируется в этнополитическую мобилизацию, получая определенную идеологическую «подпитку» и стратегию группового этнополитического действия от этнических лидеров.

Дискуссионным представляется само представление о этнополитической мобилизации как форме проявления активных коллективных действий именно в ситуации открытого этнополитического (межэтнического) противостояния. Согласно положениям теории социального конфликта, конфликт, понимаемый как противоречие, представляет собой нормальное социальное явление, не устранимое полностью из системы социальных отношений в силу объективных различий в интересах и потребностях социальных субъектов. В современном научном понимании конфликт – «многомерный социальный феномен, который является неотъемлемой особенностью человеческого существования, важной для поступательных процессов истории, социальных перемен и трансформации» (Разрешение конфликтов, 1999, 14). Демократия не уничтожает объективно неустранимый конфликт интересов в обществе, а способствует его институционализации и эффективному управлению. В этом смысле представительные институты, в том числе институты этнического представительства, отражая интересы различных социальных слоев, классов, групп населения, служат институционализации конфликта в условиях демократии. Таким образом, этнические представительные институты (этнические партии, парламентские фракции), существующие в условиях демократического режима в сложных по своему этническому составу обществах, также могут считаться формой (и результатом) этнополитической мобилизации.

К числу базовых условий проявлений этнополитической мобилизации следует отнести тип этнополитического устройства общества и политический режим. Политика государственных властей или активность (экспансия) другой (других) группы как основа этнополитической мобилизации не всегда учитываются исследователями.

Современной теории этнополитики известны несколько типологий, которые могут быть полезны для анализа этнополитической конфликтности и этнополитической мобилизации.

Ю. В. Бромлей предложил различать следующие подвиды этноинтеграционных процессов: «а) консоциационный, при котором взаимодействуют равноправные в потестарном (политическом) отношении этносы; б) симбиозный, при котором имеет место взаимодополняющая ассоциация зависимых друг от друга этнических единиц, предполагающая их различие; в) сегрегационный, относящийся к случаям взаимодействия этносов, часть которых находится в неравноправном положении» (Бромлей, 1983, 239).

Дж. Ротшильд различает по иному основанию три вида этноинтеграционных процессов в полиэтническом обществе: а) интеграция «жизненных возможностей»; б) культурная интеграция; в) политическая интеграция (Rothschild, 1981, 108-111).

Важно заметить, что, не смотря на многообразие отмечаемых разновидностей этноинтеграционных процессов в полиэтническом обществе, различных стратегий и тактик как самих этнических групп, так и государственной политики в отношении этничности, ни один из названных авторов не допускает и мысли о полной интеграции и слиянии этнических групп в современных условиях до такой степени, которая могла бы означать исчезновение этноса.

Дж. Ротшильд выделяет семь основных видов этнополитической практики доминирующих групп в отношении меньшинств: геноцид; выселение; принудительная ассимиляция; непринуждаемая аккультурация посредством межэтнического взаимодействия, разрешения или даже поощрения социальной мобильности, использования гражданских прав и свобод, которая, тем не менее, обычно не приводит к значительному перераспределению власти между доминирующей и подчинёнными группами; структурная федерализация (кантонизация, децентрализация); «макиавеллистская» версия объективно благонамеренной структурной федерализации используется, когда доминирующая группа дробит иную большую существующую или латентную группу на более мелкие; преднамеренное игнорирование этнических политических требований и в той или иной степени завуалированное пренебрежение к «отсталым» этническим культурам (Rothschild, 1981, 152-159).

Другой автор – М. Гордон – выделяет следующие виды этнополитического взаимодействия (этнополитического устройства общества): “расистский” тип; “ассимиляционный” тип; “либеральный плюрализм”, для которого характерно отсутствие или запрет на официальное признание этнических групп в качестве корпоративных общностей, запрет на артикуляцию этнического критерия; “корпоративный плюрализм”, характеризуемый формальным признанием этнических групп как конституционных общностей, наличием квот на “вознаграждения”, эгалитаризмом (равенством условий, а не равенством возможностей) (Мухарьямов, 1996, 90).

Все иные типологии этнополитических отношений зарубежных авторов (М. Маргер, Р. Гарр, Э. Смит и др.) близки к названным.

В зависимости от типа этнополитического взаимодействия в обществе могут складываться основания и предпосылки для тех или иных форм проявлений этнополитической мобилизации. Этнополитическое устройство общества и тип политического режима тесно взаимосвязаны. В последовательно демократических обществах этнополитическая мобилизация, как показывает практика, не исчезает вовсе, а принимает не «протестные», иные формы, проявляясь в виде территориальных и экстерриториальных автономий, этнического представительства в национальных парламентах, политических партиях и пр. Эффективное этническое представительство институционализирует конфликт в политическом обществе с целью эффективного управления им.

Таким образом, представляется целесообразным рассмотрение этнополитической мобилизации как целерационального и ценностно-рационального коллективного (этнического) действия, направленного на эффективное этническое представительство. Формы этого представительства существенно разнятся от ряда объективных условий, в которых находится группа, из которых ключевыми видятся тип этнополитического устройства (этнополитического взаимодействия) общества и политический режим, а также возможности (ресурсы) группы.

Учет названных обстоятельств представляет весьма важным для понимания и оценки характера и направленности политических процессов в Российской Федерации. В политической практике современной России отсутствует эффективное этническое представительство. Реальное содержание, истинные принципы и приоритеты государственной этнополитики в России в последние годы направлены последовательно на минимизацию этнического начала в политике: ликвидацию региональных партий, партий, содержащих в своем названии или программных документах элементы этнических или конфессиональных

идеологий, а также активное вмешательство в сферы национальной (этнической) культуры и образования.

Данный вектор политического развития не способствует демократии, если учесть, что институты этнического и регионального представительства по своей природе должны рассматриваться как формы политической самоорганизации граждан и способствовать более четкому представительству интересов различных групп населения в политике, институционализируя этнополитические конфликты в российском обществе. В их отсутствии этнополитическая напряженность не исчезает — она уходит «вглубь», растет «негативная» этническая солидарность, способствующая проявлениям «протестной» этнополитической мобилизации, особенно в перспективе либерализации политического режима.

Литература

Аклаев А. Р. Этнополитическая конфликтология: Анализ и менеджмент. М., 2005.

Бромлей Ю. В. Очерки теории этноса. М., 1983.

Мухарямов Н. М. Вопросы теории этнополитического анализа. Казань, 1996.

Разрешение конфликтов: Пособие по обучению методам анализа и разрешения конфликтов. М., 1999.

Шабает Ю. П., Садохин А. П. Этнополитология. М., 2005.

Rothschild J. Ethnopolitics: A Conceptual Framework. New York: Columbia University Press, 1981.

МОЖНО ЛИ С ПОМОЩЬЮ ФЕДЕРАЛИЗМА РЕШИТЬ «НАЦИОНАЛЬНЫЙ ВОПРОС»?

История свидетельствует, что федерация, как правило, ранее не служила средством решения пресловутого «национального вопроса» (опыт Запада), это скорее один из способов вертикального разделения и децентрализации власти и потому субъекты её создавались не по национально-территориальному признаку (как в СССР и других социалистических федерациях), а по физико-географическому (США, Австралия) или историческому признаку (Швейцария, Австрия, ФРГ).

Тем не менее, сегодня ряд исследователей считают, что при определенных обстоятельствах федерализм может служить инструментом урегулирования межэтнических конфликтов и средством достижения стабильной демократии в условиях мультиэтничного и мультикультурного общества. Как практическое подтверждение чаще всего приводится пример мультилингвистической и мультиконфессиональной Швейцарии.

Однако в основе швейцарского федерализма лежат не этническая, а кантональная идентичность и демократическая интеграция. Именно это, по словам В.А.Тишкова, «помогает сохранять языковое и религиозное разнообразие и децентрализованную, кантональную и общинную лояльность. Унификационная составляющая крайне слаба в этой системе федерализма. Здесь федерализм – не коррекция и дополнение к основополагающей структуре национального правления, а структурный принцип демократии, построенной на согласии. Здесь демократия включена в качестве элемента в федеральную структуру, а не, наоборот, для защиты интересов структурированных меньшинств внутри многокультурного общества. Это не демократическая федерация мэдисоновского типа, а федерализированная демократия. Здесь федерализм и демократия изначально связаны друг с другом» (Тишков, 2005, 164).

Кроме того, как показала практика, в большинстве случаев «сплав» этнического начала с территориальным ведет постоянному воспроизводству кризисов в отношениях между «этническими» субъектами и федеральным центром (Бельгия, Канада, Индия, Россия). В этой связи В.А.Тишков констатирует: «Существуют четыре типа ситуаций, при которых федерализм оказывается перед вызовом этнического фактора: федерации в хроническом кризисе (Канада, Бельгия, Индия, Нигерия);

распавшиеся бывшие коммунистические федерации; многоэтничные общества с элементами федеральных начал (регионализм, евросообщество); Швейцария – пока еще беспроблемное общество» (Тишков, 2005, 165).

Не могу не прокомментировать этот пассаж.

Первое, в «Единой Европе» культурная интеграция и решение проблемы формирования европейской идентичности явно отстает от темпов экономической интеграции. Оценивая результаты выборов 2004 г. в Европарламент, сотрудник лондонского «Центра европейской реформы» Алистер Мюррей указал на то, что «поддержка избирателями оппозиционных партий, евроскептиков и националистов – это первый звонок для европейских правительств. Итоги выборов показали, что население не поддерживает их политику и не чувствует никакой связи между собой и Евросоюзом». Это подтверждают и результаты социологических опросов, Так в конце 2003 года в 15 странах «ядра» ЕС впервые в истории более половины опрошенных оценивали результаты членства их страны в Евросоюзе как событие «отрицательное или «скорее отрицательное» (Цит. по: Кокшаров, 2004, 25). Насколько далеко продвинулись в сторону федерализма государства Европейского союза свидетельствует провал ратификации очень умеренной в смысле федерализации Конституции ЕС и провал еще более умеренного Лиссабонского соглашения.

Второе, множество нерешенных проблем есть и у так называемых региональных государств Испании и Италии и не только. В первой постоянной «головной болью» для Мадрида является эскалация требований по передаче все новых полномочий Каталонии и Стране Басков. Во второй, несмотря на регионализацию, не уменьшается, а по-прежнему растет отчуждение между Севером и Югом страны, что ставит под вопрос сохранение целостности итальянского государства. Следует добавить, что европейская интеграция, как это ни парадоксально, одновременно «является надеждой политических руководителей «внутренних наций»: Шотландии, испанской Страны басков, Каталонии, Галисии, Фландрии и др., видящих в европейской схеме рычаг, с помощью которого можно заставить считаться сначала с их стремлением к более широкому суверенитету, а затем – с самыми радикальными чаяниями прийти к формальной независимости, признанной Союзом» (Фуше, 1999, 83).

Третье, знаменательна оговорка В.А.Тишкова – «Швейцария – **пока еще** беспроблемное общество». Сегодня можно констатировать – Швейцария **уже не** беспроблемное общество. Об этом, в частности, свидетельствует убедительная победа на парламентских выборах осенью 2007 праворадикальной «Швейцарской народной партии» Кристиа-

на Блохера, получившего 29% голосов избирателей – абсолютный рекорд страны с 1919 года. Эту победу, прежде всего, обеспечило обещание активно бороться с нелегальной иммиграцией. В частности «высылать эмигрантские семьи из страны, если один из ее членов совершил серьезное преступление». И это можно понять, поскольку согласно официальной статистике, 70% заключенных в Швейцарских тюрьмах составляют не европейцы (Политический журнал, 2007, 9).

Поэтому, рассматривая проблемы этнического федерализма, исследователи формулируют одну важную «оговорку»: «По-видимому, многонациональные федерации эффективны только в тех случаях, когда претензии этносов на самовыражение не предусматривают элементов собственной государственности. ...Именно национально-территориальный принцип государственного устройства препятствует нормальной реализации «асимметричной» модели, довольно успешно работающей в федерациях, которые допускают культурную, но не политическую автономию проживающих в них этносов» (Захаров, 2003, 115–116).

Литература

Захаров А. Е pluribus unum. Очерки современного федерализма. М., 2003.

Кокшаров А. Интеграционная апатия // Эксперт. М., 2004.

Политический журнал – М., 2007, 29 октября.

Тишков В.А. Этнический федерализм: российский и международный опыт // Тишков В. А. Этнология и политика. М., 2005.

Фуше М. Европейская республика. Исторические и географические контуры. М., 1999.

РОЛЬ ФЕДЕРАЛИЗМА В РАЗРЕШЕНИИ ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИХ КОНФЛИКТОВ

Сравнительный анализ роли федерализма в предотвращении и разрешении этнополитических конфликтов в различных регионах мира позволяет сделать ряд выводов.

Во-первых, не существует универсальной формы федерализма. Каждый случай представляет собой сочетание общих и специфических характеристик. Федерализм представляет собой целый ряд институциональных практик, включающих в себя баланс в распределении властных полномочий между центром и регионами. Вот почему использовать какую-либо одну конкретную модель для оценки того, что происходит в другом страновом контексте, представляется ошибочным.

Во-вторых, вычерчивание границ между субъектами федерации, что является внутренне присущим любым моделям федерализма, порождает тенденцию к превращению их в нечто материальное и к репродуцированию тех групповых различий, ответом на которые и стал сам федерализм. Примеры Советского Союза и Югославии, являвшихся федеративными государствами до их дезинтеграции, весьма показательны в этом отношении. И в том, и в другом случае границы между составляющими их субъектами федерации были определены с учетом ареала проживания основных этнических групп. Это, в частности, означало, что с коллапсом коммунистических партий, которые осуществляли основные связи между центром и периферией, им была уже готова альтернатива в лице национализма, в основе которого лежало требование этнической гегемонии в рамках исторической территории, то есть той территории, которая была им обозначена в рамках федерализма. Таким образом, развал федераций, вызванный коллапсом коммунизма, частично связан с легитимизацией этнических идентичностей, обеспеченной федерализмом.

В-третьих, федерализм как политический феномен всегда есть результат политического компромисса. Иногда его насаждали извне, как это было в Боснии и Герцеговине, иногда он был одним из инструментов реализации принципа «разделяй и властвуй», как это было в сталинском Советском Союзе или в титовской Югославии, а в ряде случаев он стал результатом межгрупповых переговоров. Как правило, идея феде-

рализма не является политической ценностью сама по себе и не вдохновляет на подвиги и революции.

В-четвертых, когда речь идет об этнофедерализме, то создается впечатление, что он находится постоянно в кризисном состоянии. И в определенном смысле это именно так и есть. Федерализм это не только не наиболее желательный вариант для отдельной группы, но это и внутренне присущее ему несоответствие между насаждением общих ценностей и стандартов центральным правительством и ревнивой защитой своих властных полномочий субъектами федерации. Разрастание центрального правительства в большинстве федеративных государств (этого не смогла избежать даже Швейцария) только усиливает это ощущение постоянного конституционного кризиса.

Наконец, следует отметить, что совершенно не обязательно должна существовать связь между ростом политики, базирующейся на этнической или территориальной идентичности и возникновением федерализма. Федерализм – это лишь один из целого ряда инструментов, с помощью которых решается проблема политики идентичности. МакГэрри и О’Лири (McGarry, 1994, 12–17) выделяют восемь различных методов регулирования подобного рода конфликтов – от геноцида и насильственного переселения до федерализма и консоционализма. И федерализм – далеко не самый распространенный вариант.

Несмотря на то, что федерации встречаются не так уж часто, да и периодически терпят крах, эксперименты с внедрением федеративных институтов в жизнь общества продолжаются. И это говорит о его притягательности, в том числе и для решения этнополитических проблем. Он обещает рациональный, четко направленный подход к управлению конфликтами и расширению возможностей политического участия. Федерализм – это доктрина, рожденная эпохой Просвещения, однако именно это и делает его столь уязвимым в период взрыва политики идентичности. Тогда возникает естественный вопрос, почему же все-таки федерализм и как практика и как идея остается столь популярным.

Представляется, что ответ заключается в следующем. С одной стороны, федерализм предлагает зафиксированное, надежное территориальное решение межгруппового конфликта. С другой стороны, федерализм содержит в себе обещание сохранения плюрализма и многозначности в мире, в котором под влиянием сил глобализации усиливаются тенденции к гомогенизации.

Федерализм дает возможность управлять этнополитическим конфликтом, предупреждая его разрастание до конфликта насильственного. Он способствует переключению собственно этничности в региональное

русло, тем самым в определенной степени рационализируя существующий этнополитический конфликт.

Даже если федералистское решение оказывается временным, оно, тем не менее, дает определенную передышку и способствует снижению уровня агрессивности в действиях противоборствующих сторон. Оно помогает четче определить позиции, сформулировать конкретные вопросы, по которым существуют разногласия и могут даже способствовать созданию рамочных условий для переговорного процесса.

Таким образом, федерализм играет важную, хотя и далеко не однозначную роль в обеспечении этнополитического консенсуса в современном обществе. При этом, на наш взгляд, следует подчеркнуть три принципиальных момента. Во-первых, сама постановка вопроса об «успехе» федерализма выглядит проблематичной, поскольку нет согласия по поводу критериев оценки. Во-вторых, достаточно сложно отделить общие факторы, влияющие на функционирование федерализма (например, падение экономического роста), от специфических факторов. В-третьих, федерализм - это процесс и поэтому в его функционировании неизбежны изменения, даже в тех конкретных целях, которые он должен был решить изначально.

Литература

McGarry J., O'Leary B. The Politics of Ethnic Conflict Regulation. L. & N.Y.: Routledge, 1993.

Л. С. Корнева
(Нижний Новгород)

К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННОСТИ РУССКОГО НАРОДА

Модернизация государственного устройства России не может не предусматривать решение русского национального вопроса, уточнения места русского народа в системе государственного строительства. Какую государственность, и в какой форме должен иметь русский народ? Достаточно ли русскому народу общероссийской государственности, и что это означает? Или русскому народу нужна отдельная государственность в виде так называемой Русской республики? Эти вопросы в центре настоящих тезисов.

В общественном широком хождении имеет мнение, что у русского народа отсутствует своя национальная государственность, в то время как другим народам она предоставлена. Как следствие, русский народ, проживающий рассеяно на всей территории России, признается фактически выпавшим из системы федеративных отношений. При этом отмечается противоестественность Российской Федерации, в которой были и есть государственные образования всех сколько-нибудь крупных народов, кроме русского. У русских, вопреки самой логике федерации, отсутствует собственная республика. Никак не изменилось после распада СССР и отношение к самоопределению русского народа. Отсутствие Русской республики в российском государстве, рожденном в результате реализации всеми народами страны своего неотъемлемого права на самоопределение, не имеет якобы вразумительного объяснения.

Концепция государственного самоопределения русских в пределах Русской республики активно обсуждается в последнее время. Ведётся дискуссия о возможности создания Русской республики или республики «Русь» в составе Российской Федерации. Но также порой допускается, что Россия может стать Русской республикой – русским национальным государством с национально-территориальной автономией для других народов на территориях с долей коренного населения свыше 50% и с культурно-национальной автономией для проживающих здесь же национальных групп. Россию можно также мыслить Русской республикой при выделении федеративных частей на основе крупных экономических районов (или существующих восьми межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия) с культурно-национальной автономией для всех национальностей как внутри этих частей, так и в общероссийском масштабе (Вдовин, 2004, 226).

Оппозиционное мнение основано на неприемлемости концепции государственного самоопределения русских в пределах Русской республики и на отрицании того факта, что у русских нет своего государства. В Российской Федерации отсутствует персональная форма государственности вообще, но есть её коллективные формы. И народ, именем которого государственность названа, никаких персональных привилегий иметь не должен (Абдулатипов, 2005, 348)

Реакция подавляющего большинства на предложение конституировать в России так называемую Русскую республику сугубо отрицательная. Если суммировать аргументы, то они сводятся к следующему: отсутствие критериев, в том числе национальных, для образования русского субъекта; отсутствие оснований для установления границ русской республики; возможное обострение межэтнических конфликтов в самой Российской Федерации; снижение устойчивости российской го-

сударственности, что угрожает целостности государства и ведет к его развалу; обострение проблемы коренных и некоренных этносов. Неизбежно встанет вопрос и о критериях «русскости» региона. Национальные меньшинства могут потребовать создания на территории русского субъекта своих автономий. Вывод противников Русской республики следующий: вычленив Русское государство в статусе самостоятельного субъекта Российской Федерации практически невозможно.

К этому также следует добавить отсутствие правовых механизмов. Стабильность федеративного устройства, установленного Конституцией РФ, не исключает возможности изменения его субъектного состава в случае образования нового субъекта в составе Российской Федерации. В части 2 статьи 65 Конституции РФ записано: «Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом». Существующий закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» не дает таких механизмов (Глигич-Золотарева, 2006, 147).

Нужна ли русским своя государственность в виде республики «Русь» или Русской республики? К вопросу о государственности русских нужно подходить крайне осторожно. Как нам думается, русские как этнос должны иметь свой особый правовой статус, но такой статус, который бы исключал особую русскую государственность в виде отдельной республики.

По поводу общероссийской государственности русского народа, наличие которой отмечается многими авторами. Что это означает? Думается, что в этом случае речь должна идти о русском государстве в масштабах всей России. Это возможно только в случае законодательного признания русского народа единственным государствообразующим народом. Однако такое признание вступает в противоречие с Конституцией РФ, в частности, с концепцией многонациональности. Российская Федерация, по Конституции, не является государством русских; субъектом, источником и носителем государственной власти и суверенитета признается ее многонациональный народ. Каков выход из создавшейся ситуации?

По нашему мнению, общероссийская государственность русского народа коррелируется с самоопределением русского народа на всей территории Российской Федерации. Речь идет о самоопределении русских в пределах всего российского государства. Поэтому в рамках действующей Конституции РФ возможен только один вариант – считать русский народ, не имеющий своего национально-государственного об-

разования, самоопределившимся на всей территории Российской Федерации, что не противоречит нынешнему статусу других народов.

Литература

Абдулатипов Р. Г. Российская нация. Этнонациональная и гражданская идентичность россиян в современных условиях. М., 2005.

Вдовин А. И. Русские в XX веке. Факты. События. Люди. М., 2004.

Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. М., 2006.

С. Н. Кочеров
(Нижний Новгород)

НАЦИОНАЛЬНАЯ ИДЕЯ КАК ИДЕОЛОГИЧЕСКОЕ ОСНОВАНИЕ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

В ряд условий, обязательных для успешного и длительного существования федеративных государств, вместе с общностью экономических потребностей, политических интересов и ценностей культуры, входит единство в осознании смысла совместного бытия. Развал Советского Союза показал, сколь опасным является процесс утраты духовного единства между гражданами одного государства, когда отсутствие общей «идеи» лишь усиливает и ускоряет распад административных и общественных связей между ними. Поэтому, чтобы не допустить эскалации конфликтов, порождаемых расслоением общества по имущественному, властному, религиозному и этническому признакам, помимо повышения уровня и качества жизни, необходимо достижение консенсуса в понимании основ и целей его развития.

Каждое стабильное федеративное государство представляет общность людей и народов, соединенных не только экономическими, политическими или правовыми интересами, но также культурными приоритетами и поисками ответа на вопрос о цели и смысле своего пути, что порождает историческую ответственность живущих перед памятью предков и мнением потомков. Такой идеальный союз одухотворяет тело многонационального государства, возвышая национально-государственное единство до уровня исторического и культурного родства. Целеполагающая идея, национальная по форме, социокультурная по содержанию, является связующей силой не только внутреннего, но и

внешнего объединения, так как содержит в себе послание всему мировому сообществу.

Периоды кризиса в истории нашей страны показывают, что, быть может, не существует более глубокого признака российской идейной идентичности, который способен объединить многонациональный народ России, чем тот или иной вариант русской идеи. Это обусловлено тем, что данная идея определяется как «русская» не только потому, что выражает мировоззрение русского народа, но и потому, что русская культура стала объединяющей основой для всех культур, принявших участие в материальном и духовном строительстве России. В этом взаимодействии культур, имевшем характер взаимного дополнения, несмотря на известную борьбу между ними, русская идея из формы самосознания русского народа превратилась в национальную идею России. О том, что понятие «русский» теряет сугубо этническое значение, говорит, например, то, что в других странах оно является обозначением не только русских по крови, но и всех жителей или выходцев из России. Во времена испытаний, которые в изобилии выпадали на долю нашего отечества, «русскими» без колебаний называли себя люди иных народов, сознававшие свою причастность и ответственность за российскую историю и культуру. Поэтому эта идея, передающая суть мировоззрения русского народа, не может вызвать отторжения у других народов России, каждый из которых вносит уникальный вклад в российскую историю и культуру.

В различные исторические периоды русская идея принимала разную форму выражения: новый Иерусалим, святая Русь, третий Рим, русский панславизм, советский коммунизм. Несмотря на существенные различия между ними, для этих идеологов характерно постоянное сочетание общих смыслов и ценностей. На смысловом уровне все они претендуют на выражение *абсолютного мировоззрения*, могут быть осознаны и реализованы только *общим знанием и общим делом*, а также проникнуты убеждением в *особом предназначении* России в мире. В аксиологическом плане данные варианты русской идеи объединяются тем, что в качестве приоритетных ценностей в них выделяются *правда, соборность и спасение*. При пересечении смысловой и ценностной проекций русская идея открывается как *стремление к соборному постижению и осуществлению всемирной правды, обретение которой принесет спасение России и человечеству*. Данная дефиниция представляет не конкретное выражение русской идеи на какой-либо стадии развития российского общества, но форму, образец, матрицу, которая лежит в основе всех указанных идеологем.

Ценностно-смысловые установки, соединенные в русской идее, характеризуют не только идеальные цели, но и реальные проблемы российского государства и общества. Что такое *русская* правда? Это – синтез истины и справедливости, которые в эмпирической российской жизни часто находятся в конфликте. Что такое *русская* соборность? Это – гармония единства и свободы, хотя в российской истории перемежаются периоды, когда было или единство без свободы, или свобода без единства. Что такое *русское* спасение? Это – попытка примирить нашу историческую миссию с верой в мессианское призвание России. Спецификой данных смыслов-ценностей является их взаимная обусловленность. Так, правда есть то, что принимается соборно. Соборность есть то, на что перед общей бедой дают согласие все. Спасение есть то, что осязано правдой, поэтому победа будет за нами.

Обращение к русской идее в современных условиях не несет вызова ни народам Российской Федерации, ни мировому сообществу. Специфичные для нее ценности предлагают россиянам – идеальную основу для их объединения, всем народам – лучший способ их мирного существования. Поэтому именно русская идея, пройдя через определенную культурную трансформацию, может быть принята всеми народами нашей страны как идея общероссийская. Это, несомненно, ослабило бы действие центробежных сил в российском обществе и укрепило бы российскую государственность. В то же время следование русской идее по сути направлено к синтезу защиты национальных интересов России с таким отношением во внешнем мире, когда ближние и дальние народы испытывают не подозрение и опасение, а доверие и уважение к ней. Поэтому сейчас, когда Россия оказалась перед сложным геополитическим выбором, адекватным ответом на вызов истории для нее будет не подражание странам Запада, не демонстративное сближение с Востоком и, тем более, не воссоздание замкнутого самодержавного государства. Таким ответом может стать оптимальное сочетание сильного централизма и широкого федерализма, что возможно в российском государстве, если в нем утверждается социальная правда, все в ответе за всех и спасение людей и народов есть дело общее.

КОНФЕССИОНАЛЬНЫЙ ФАКТОР В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА*

Утвердившийся в России в 90-е гг. федерализм представляет собой переходную систему, которая на современном этапе постоянно эволюционирует, модернизируясь и приспосабливаясь к новым социально-экономическим и политическим реалиям. Вместе с тем, эта система продолжает сохранять в себе некоторые специфические черты и проблемы прошлых моделей российского территориально-государственного устройства: как дореволюционного, имперского периода, так и советского периода с его собственным опытом построения федерализма. В этом контексте повышенное внимание к социокультурным детерминантам российского федерализма как со стороны ученых и экспертов, так и со стороны практических политиков представляется чрезвычайно важным. Одной из таких детерминант является конфессиональный фактор, всегда игравший исторически значимую роль в российском цивилизационном пространстве (даже насильственная секуляризация советского периода не смогла окончательно уничтожить этот вектор социокультурных отношений).

На всех исторических этапах своего государственного строительства Россия представляла собой полиморфное образование не только в этническом, но и в конфессиональном смысле. Уже в дореволюционный период ее конфессиональное пространство, при безусловном численном, статусном и культуuroобразующем преобладании православия, было неоднородным и складывалось исторически под воздействием множества факторов социального, экономического и политического порядка: мирное и насильственное включение в состав России новых территорий, развитие экономических связей и культурных контактов, миссионерство, внутриконфессиональные процессы и др. (Каппелер, 2000, 106). На современном этапе это пространство стало еще более сложным и рельефным за счет гигантских процессов миграции, обусловленных социально-экономическими и политическими причинами, что привело к резкому изменению этнической и конфессиональной структуры населения большинства субъектов РФ, и, как следствие, к развитию там деятельности нетрадиционных для региона конфессио-

* Работа выполнена при поддержке гранта РГНФ № 08-03-00641а.

нальных и религиозных направлений. Так на 1 января 2001 г. в Государственном реестре Минюста было зарегистрировано 20 215 религиозных организаций, представленных 60 конфессиями, церквями, религиозными объединениями и деноминациями. Абсолютно ведущее место занимает среди них православие в лице Русской Православной Церкви (54% всех религиозных объединений). Общая численность православных в стране, по разным оценкам, составляет 70-80 млн. человек и подавляющее большинство из них принадлежит к самой многочисленной деноминации России – РПЦ, представленной во всех регионах. Вторая по численности последователей религия РФ – ислам (около 13 млн. человек, по другим оценкам, значительно выше).

Возвращение религии в общество и политику становится в современном мире (в большей или меньшей степени в зависимости от конкретного контекста) повсеместным фактом. Многие исследователи связывают этот процесс девальвации классической модели секуляризации с современным ренессансом этнонационального вопроса и отмечают наличие «диалектической связи между религией и национализмом». По мнению известного швейцарского историка У. Альтерматта, эта связь наиболее рельефно выявляется тогда, когда, во-первых, «религиозные ценности являются фундаментальной составной частью национальной культуры»; а, во-вторых, «если национальные меньшинства отличаются от доминантной государственной культуры своей религией» (Альтерматт, 2000, 141). Таким образом, религиозный фактор может становиться дополнительным средством идентификации и интеграции этнической общности, способным усиливать или сглаживать (в зависимости от выбранного типа идентификации) различные противоречия, которые неизбежно возникают в ее разноплановых взаимодействиях с окружающей социальной средой.

Подобные предпосылки взаимодействия религии и национализма вполне могут быть отслежены и в российском контексте, а их игнорирование способно создавать достаточно опасные ситуации для развития и укрепления системы федерализма. Например, когда в марте 1999 г. НАТО начало бомбардировки Югославии, Президиум Казанского отделения Всетатарского общественного центра выступил в поддержку НАТО, ссылаясь на то, что сербское руководство проводило политику геноцида по отношению к мусульманам, а Россия «всякий раз оказывала поддержку братьям по вере» (Иванов, 2001, 106).

Особое значение в рамках обозначенной проблематики имеет вопрос о характере современных отношений Российского государства и РПЦ. В неизбежной конкуренции конфессий за влияние на общество официальные власти, отступая от позиции нейтральности, открывают РПЦ до-

полнительные возможности, открыто рассматривая ее как титульную Церковь России и отмечая особую роль православия в отечественной истории и культуре. Подобное положение нашло свое закрепление и в преамбуле к Федеральному закону «О свободе совести и религиозных объединениях» (1997 г.), трудный процесс подготовки которого (через многочисленные редакции и президентское veto) завершился признанием особой роли православия в истории России. Таким образом, светская власть публично призналась в том, что видит в православии самую уважаемую религиозную конфессию. На современном этапе представители российской политической элиты продолжают на официальном уровне в различных формах открыто позиционировать себя в отношении Православия, опираясь на тактику лояльности и покровительства РПЦ.

Но находящаяся в процессе становления модель российского федерализма может быть жизнеспособна при условии, что ее развитие и функционирование получит многофакторное обеспечение, в том числе и с учетом конфессионального фактора. В интересах оптимизации системы российского федерализма особенно важно выстроить и всемерно поддерживать, опираясь на конституционный принцип отделения церкви от государства (ст. 14 Конституции РФ), стратегию своеобразного баланса государственно-церковных и в целом конфессиональных отношений, нацеленную на поиск общих интересов и ценностей. Для этого, как на федеральном, так и на региональном уровне, все религиозные институты и объединения должны быть равноудалены от государственной власти, которая только в таком случае действительно сможет приобрести практические навыки и реальный опыт подлинной «конфессиональной нейтральности», столь необходимые в условиях российского федерализма.

Литература

Альтерматт У. Этнонационализм в Европе. М., 2000.

Иванов В. Н., Яровой О. А. Российский федерализм: становление и развитие.

Казьмина О. Е. Конфессиональный состав населения России. // Энциклопедия «Народы и религии мира» – www.cbooc/peoples/obzor/confess1. 2000.

Каппелер А. Россия – многонациональная империя. М., 2000.

ЭТНОФЕДЕРАЛИЗМ И КОНФЛИКТЫ ИДЕНТИЧНОСТЕЙ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ В КОНТЕКСТЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ И РЕГИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ*

Специфика современных этнополитических противоречий заключается в том, что они протекают на фоне возрождения этнофедерализма, охватившего северокавказский макрорегион России. Кризис территориального федерализма связан с поиском новых смыслов развития российской цивилизации в атмосфере затяжных конфликтов идентичностей. Конфликтные этнополитические идентичности в современной России констатируют мобилизацию групп на основе ценностей этнофедерализма, вступающих в конфликт с ценностной системой российского этатизма.

Российский федерализм на Северном Кавказе в первое десятилетие нового века продолжает движение от территориального федерализма к этнофедерализму, что является угрозой национальной и региональной безопасности. В основе концепции этнофедерализма на Юге России лежит идея об идентичности этноклана как политическим субъекте Российской Федерации: этнократия и этнополитические идентичности должны образовать автономную политическую единицу в рамках этнической правосубъектности.

На Северном Кавказе как стратегически важном макрорегионе России, включенном в противоречивые и взаимообусловленные процессы федерализма и регионализации, деэскалация конфликтов этнополитических идентичностей становится важнейшей составляющей системы национальной и региональной безопасности. Этнополитическая конкуренция как фактор конфликтов идентичностей в северокавказском макрорегионе принимает характер конструирования этнополитических пространств, выдвижения альтернативных проектов этнонационализма и регионогенеза, строительства конфликтных этноклановых идентичностей. В этой связи важным становится рассмотрение национальной и региональной безопасности России в аспекте конфликтов этнополити-

* Публикация подготовлена в рамках проекта «Конфликтологические сценарии Юга России и обеспечение региональной и национальной безопасности в сфере межэтнических отношений», реализуемого при поддержке Грантов Президента Российской Федерации, Грант МК-6378.2008.6

ческих идентичностей, а российской этатистской идентичности – в контексте реализации системы общественной безопасности.

Категория «идентичность» конкретизирует конфликтологическое понимание российских трансформаций по нескольким направлениям: а) в изучении конфликтогенности легитимирующей российской идентичности при сохранении постсоветской идентичности; б) в анализе конфликтогенного характера взаимодействия российской, региональной и этнополитической идентичностей как типов идентичности в контексте этнофедерализма и регионализации; в) в исследовании конфликта гражданской и этнической идентичностей и определении роли идентичности как инструмента стабилизации / дестабилизации общества и обеспечения общественной и национальной безопасности.

Угроза этнофедерализма и связанной с ним дестабилизации социальных институтов вследствие конфликтов идентичностей в северокавказском регионе связана с проблемой общественной безопасности, составными частями которой являются национальная и региональная безопасность. Общественная безопасность России как защищенность социально-политического статуса полиэтнического государства формируется сегодня в процессе конфликтов и консолидации макрополитических идентичностей. Способность к общественной консолидации придает российской гражданской идентичности репродуктивный характер, в то время как конфликтующие этнополитические идентичности служат основанием радикального этнофедерализма и сепаратизма в северокавказском регионе. Атрибутами конфликтов идентичностей на Юге России являются иррациональность и субъективность: опыт конфликтующих сторон формируется субъективно интерпретируемой исторической реальностью и мифологизированным политическим контекстом.

Мотивы участия социальных групп в конфликте идентичностей будут во многом влиять на перспективы исхода конфликта; ради удовлетворения своих материальных интересов обычный человек вряд ли станет сознательно рисковать жизнью. Но имеется немало случаев, когда участие людей в конфликтах имеет выраженный ценностный характер именно жертвенности, а не неизбежного риска; иногда готовность нести жертвы ради каких-либо возвышенных идеалов четко осознается или вербализируется участниками конфликтов идентичностей. Так, рост этнической конфликтности в российских регионах происходит в том случае, когда этническая группа склонна воспринимать себя как жертву ценностных притязаний со стороны иных этнорелигиозных и этнополитических групп, т.е. в случае актуализации этнического неравенства в массовом сознании. Дж. Бертон рассматривает идентичность как одну из базовых потребностей человека, а угроза идентичности воспринима-

ется человеком или общественной группой как одна из основных угроз собственной безопасности. Более того, Бертон в качестве ключевых выделяет две коррелятивные потребности: потребность в идентичности и потребность в безопасности, рассматривая остальные потребности как потребности второго уровня (Burton, 1996, 35).

Одним из основных негативных результатов реформирования российского общества в постсоветский период является неудача в формировании российской гражданской идентичности, которая отражала бы реалии нового века и способствовала обретению человеком его позитивной социальной идентичности в условиях конкурирующих ценностей. Важно отметить, что целенаправленное формирование позитивного макрополитического проекта современного федерализма в ситуации конфликтов идентичностей является одной из ключевых задач социального управления, инструментом преодоления этнополитических столкновений, способом эффективной реализации системы региональной и национальной безопасности России.

Литература

Burton J. Conflict Resolution: Its Language and Processes. Lanham, Md, & London, 1996.

Л. В. Савинов
(Новосибирск)

ЭТНОФЕДЕРАЦИЯ И ЭТНОПОЛИТИКА: РЕАЛИИ И ПРОБЛЕМЫ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Сегодня в условиях социально-экономического и политико-идеологического возрождения России как мультикультурного и много-составного общества все еще актуальным остается большинство вопросов российского этнофедерализма и государственной этнополитики. При этом не ослабевает значимость научного анализа и общественной экспертизы регионального содержания и специфики этих проблем в координатах общего, особенного и уникального.

В этой связи можно выделить несколько тенденций развития этнофедерации и этнополитики в рассматриваемом нами регионе – Сибирском федеральном округе (СФО).

Первая обусловлена характером социальной трансформации и демократического транзита российского общества, т. е. влиянием внешних факторов. Сама модернизация политической жизни вызвала рост этнической самоидентификации и стремления не только к регионализации, но и к фактической самостоятельности. Особенно драматично эти настроения проявились в начале 90-х годов прошлого века в наиболее экономически слабом субъекте Сибири – Республике Тыва (Тува). В разной степени эти центробежные политические процессы затронули и другие этнонациональные субъекты, которые входят в состав СФО, что представляет собой классический пример ответа-реакции на политику «внутреннего колониализма».

Однако ситуация в СФО отличалась от ситуации, к примеру, на Северном Кавказе, где угроза сецессии была реальной политической проблемой и этнополитические процессы были во многом определены конфликтом в Чеченской Республике. Тогда как в Сибири угроза выхода автономий из состава Российской Федерации при всей остроте проблемы была политически бесперспективной и в главным образом декларативной. В республиках отсутствовали сколько-нибудь значимые политические силы, способные мобилизовать титульные народы в этнополитические движения, имеющие необходимое как идеологическое, так и иное ресурсное обеспечение. У титульных этносов (этнических групп) Сибири не оказалось и сильных этнонациональных лидеров. Единственный, кто мог претендовать на эту роль, – С. Шойгу, предпочел карьеру федерального чиновника и политика.

Вместе с тем большинство титульных народов в исследуемом регионе требовали не столько государственного самоопределения, сколько расширения политических и экономических прав в условиях глобального перераспределения собственности и власти. Однако сегодня требования изоляционизма и тем более сецессии сняты в качестве политических лозунгов. В то же время такой результат требует не сужения, а, наоборот, расширения прав регионов и территорий в решении вопросов этнокультурного содержания. И в этих условиях от федерального центра требуется субсидиарная этнополитика, подкрепленная эффективным правовым, административным и главным образом бюджетным обеспечением (Савинов, 2005, 112–134).

Вторая тенденция в развитии этнофедерации и этнополитики связана, на наш взгляд, с характером требований, предъявляемых как этническим большинством, так и этническими меньшинствами (миноритар-

ными этническими группами), и определяется активизацией этнических процессов, которые направлены главным образом на возрождение и развитие этнокультурной самобытности. Речь идет о влиянии внутренних факторов, одним из которых выступает зрелость этнического самосознания. Необходимо отметить, что мобилизация этнического самосознания сибирских народов практически не приобрела политического содержания и оформления.

Третья тенденция, характерная для развития этнофедерации и этнополитики в СФО, определяется характером взаимодействия между местным населением и мигрантами, определяемого структурой и динамикой антропопотоков. Здесь мы наблюдаем влияние встречных миграционных волн – выезд из региона одних и въезд других – как интегрального фактора. И если первоначально иммиграция легко воспринималась местным населением в связи с увеличением общей мобильности населения, то по прошествии времени она стала восприниматься более болезненно. Местное население видит в новых мигрантах не только конкурентов на рынке труда, но и представителей иной культуры и иного образа жизни – как носителей иных ценностей.

Так, наши исследования показали, что к иммигрантам «иной» этнической принадлежности «доброжелательно» и «скорее доброжелательно» относятся соответственно 22 и 28 % респондентов, «скорее не доброжелательно» и «отрицательно» – 11 и 8 % опрошенных. Характерно, что пятая часть (20 %) респондентов вообще не задумываются над этим. В качестве основных причин отрицательного отношения к иммигрантам выделено следующее: регион не нуждается в притоке людей – 24 %, мигранты обостряют криминальную обстановку – 23 %, они ухудшают социальное положение – 17 %, большинство иммигрантов не связывают свое будущее с Сибирью – 15 %, ухудшение жилищных условий – 14 %, неуважительное отношение иммигрантов к культуре, традициям и обычаям местного населения – 11 %. Особую тревогу вызывает тот факт, что среди тех, кто отрицательно настроен по отношению к иммигрантам, большую часть составляет молодежь в возрасте от 16 до 29 лет – 34 %. Наиболее толерантными к въезжающим в регион остаются люди старшего поколения в возрасте от 50 лет.

Оседание иммигрантов большей частью в промышленных центрах, где их концентрация становится значимо визуализируемой, порождает формирование конфликтного потенциала на этнической почве. Именно в крупных городах, особенно в столицах краев и областей, наблюдается формирование молодежных организаций националистического толка. И хотя этнорасовые проблемы для Сибири нехарактерны, они все же являются реальной проблемой.

Сравнивая развитие этнополитических процессов в СФО и в других регионах России, можно выделить отличительные черты, которые связаны в первую очередь с особенностями этнополитического пространства.

Так, отличительной чертой СФО является пересечение здесь различных цивилизационных миров – христианского, буддистского, мусульманского и других. Для многих коренных народов до сих пор традиционным верованием остается шаманизм. Регион представляет собой, как уже говорилось, территорию значительной этнической мозаичности и миксации. В Сибири традиционно высок процент межэтнических браков. Наши замеры показали, что только 9 % опрошенных нами респондентов отрицательно относятся к смешанным бракам, одобряют такие браки 19 % и еще 67 % считают, что это личный выбор конкретного человека. Однако при уточнении того, как бы они отнеслись к межэтническому браку их близкого родственника, значительная часть респондентов (42 %) выразили отрицательное отношение и еще 6 % вообще не дали бы согласия на такой брак. Приняли бы положительное решение 30 %, поддержали бы его при условии, что это не их дети, еще 9 % опрошенных.

Значимым фактором, определяющим этнополитическое пространство СФО, является и сохранившееся с советского периода политическое «ранжирование» народов и, соответственно, их административных образований: края и области, республики и округа. Вместе с тем закрепленное в Конституции де-юре равноправие субъектов Федерации в действительности таковым не является. Сибирский федеральный округ асимметричен не только экономически, но и политически, как асимметрична сама Российская Федерация. Однако в Сибирском регионе такая асимметрия наиболее выражена и потому уникальна.

Фактическое ранжирование коренных сибирских народов проявилось, к примеру, в ходе объединительных процессов, которые в СФО приобрели наиболее устойчивый характер. Так, Таймырский и Эвенкийский автономные округа вошли в состав Красноярского края лишь в статусе муниципальных районов. При этом Усть-Ордынский Бурятский автономный округ (У-ОБАО) и Агинский Бурятский автономный округ (АБАО) вошли в состав соответственно Иркутской и Читинской областей «административно-территориальными единицами с особым статусом», то есть фактически сохранив название округов.

Вместе с тем анализ общественно-политической ситуации в ходе объединительного процесса в Сибирском федеральном округе позволяет сформулировать вывод о достаточной этнополитической стабильности в регионе. Ни в одном из случаев настроения, определяемые нега-

тивным восприятием процесса объединения, не имели широкого распространения. При этом эти настроения и не могли быть доминирующими в силу слабости этнополитических акторов, оппозиционных процессу объединения. Не было ни лидеров общественного мнения, ни и сколько-нибудь серьезных общественно-политических объединений и движений, способных мобилизовать антиобъединительные настроения.

Итак, характер развития этнофедерации и этнополитики в Сибирском федеральном округе определяются сегодня главным образом интеграционными процессами, связанными с объединением субъектов Федерации, а также дезинтеграционными процессами, определяемыми новыми миграциями и усилением на этой волне этнофобий и культурного (этнического) национализма.

Однако антиномия этнического партикуляризма и гражданского универсализма не является фатальной и неразрешимой. Мы видим решение проблем в построении симметричной федерации и формировании (конструировании) российской нации как полиэтничного и мультикультурного сообщества. Мы видим решение проблем в реализации субсидиарной модели этнополитики – модели распределения ответственности по всем уровням государственной власти и местного самоуправления с широким привлечением институтов гражданского общества.

Литература

Савинов Л. В. Общество и этнополитика: специфика этнополитических процессов в Сибирском федеральном округе. Новосибирск, 2005.

А. В. Сидоренко
(Москва)

ЭТНИЧЕСКИЙ ВЫЗОВ РОССИЙСКОМУ ФЕДЕРАЛИЗМУ

Несмотря на определенные успехи в ликвидации угрозы распада Российской Федерации, следует осознавать, что, решив тактические задачи, федеральная власть пока оставляет не решенными задачи стратегические. Этнический вызов российскому федерализму исходит от следующих наиболее острых проблем.

Во-первых, сохраняется этнический (точнее - этноконфессионально-го) сепаратизм. Если число вооруженных сепаратистов на территории Чечни резко сократилось, и ситуация – по крайней мере, в ее равнинной части – относительно стабилизировалась, то в соседних Дагестане и Ингушетии мы наоборот наблюдаем эскалацию насилия.

Во-вторых, стабилизация ситуации, как в отдельных республиках, так и в стране в целом, достигнута за счет усиления авторитарных тенденций. При этом в наиболее проблемных в этнополитическом отношении регионах их руководители практически получают своего рода «карт бланш» на любые действия, в том числе нарушающие гарантированные Конституцией РФ права и свободы граждан, в обмен на лояльность федеральному центру.

В-третьих, по старой традиции распространяется трактовка государственности республик как формы самоопределения «титульной» нации. В условиях, когда границы расселения народов далеко не совпадают с границами субъектов Федерации, такого рода этнизация, с соответствующим распределением властных полномочий, подбором кадров, формированием трудовых коллективов и т.д., ведет зачастую к национальной и клановой солидарности, усиливает межэтническую напряженность. Этнические аргументы при ближайшем рассмотрении оказываются плохо закамуфлированными интересами республиканских этнических элит, стремящихся к полному контролю над материальными ресурсами на своих территориях, ресурс власти им нужен как инструмент передела собственности в свою пользу.

В-четвертых, в последнее время произошла актуализация так называемой «русской проблемы». С точки зрения ее воздействия на федерализм необходимо отметить следующие ее проявления. Первое - это ухудшение общего психологического самочувствия русских, ослабление их традиционной межэтнической толерантности и усиление проявлений ксенофобии, а также опасность использования подобных настроений экстремистскими националистическими группами. Второе - продолжающийся отток русского населения из большинства республик Российской Федерации, нарушающий сложившийся баланс этнополитических сил и интересов. Третье - недостаточное участие русских в политической жизни ряда регионов, включая и те, где они являются численно наибольшей этнической общностью, как по причине существующих в некоторых республиках политико-правовых ограничений, так и в силу их собственной слабой политической активности и самоорганизации.

Попытка власти перехватить инициативу у националистов, обвиняющих внутренних и внешних врагов в геноциде русского народа, пока особым успехом не увенчалась. Однако именно от ее решения во

многим зависит возможность предотвращения и периферийного этнического сепаратизма, и межнациональных конфликтов.

Поскольку в современных условиях представляется крайне опасным ломать уже сложившиеся формы федеративных отношений, то задача заключается в том, чтобы как можно полнее адаптировать их к обслуживанию как национальных, так и общегражданских задач развития российского общества. В частности, заслуживает внимания интеграционный подход, предлагающий снятие «многонациональности» как проблемы путем реорганизации идеи «выведения этноса из политики» с одновременным разнесением полномочий с уровня субъектов Федерации на более высокий и более низкий уровни. Так, перенос властных функций «наверх», в округа должен сопровождаться параллельным укреплением местного самоуправления, превращению местного уровня власти в реальную альтернативу псевдоэтническим «удельным княжествам».

По мнению В. Смирнова, «новый (сбалансированный) федерализм» должен сочетать в себе единую, но не единообразную, и гибкую правовую систему с иерархической соподчиненностью федеративных конституции, законов и конституций, уставов и законов субъектов федерации; единые стандарты прав и свобод граждан; широчайшее местное самоуправление с национально-культурной автономией для всех проживающих на территории страны этносов и этнических групп; сосуществование общенациональной системы ценностей и приоритетов с плюрализмом этнических, конфессиональных, групповых и региональных культурных и социально-политических ценностей, традиций и предпочтений» (Смирнов).

Ключевым фактором, который может обеспечить единство страны является обеспечение равных условий жизни граждан вне зависимости от места их проживания, относительно равного распределения по регионам общероссийских стандартов качества жизни.

Представляется необходимым сконцентрировать усилия, как органов государственной власти, так и институтов гражданского общества на следующих базовых направлениях:

- формирование идеологии приоритета прав личности перед правами всех надличностных социальных структур и прав гражданского общества перед правами государства;
- дальнейшее развитие нового элемента в общественном сознании, представляющего собой сочетание российского гражданского сознания и национально-этнического сознания; единства патриотизма и интернационализма, освобожденного от социально-классового содержания и наполненного идеалами и ценностями гражданского общества;

- развитие и углубление территориальных основ федерализма в сочетании с развитием системы национально-культурных автономий как способа общественной самоорганизации этнических меньшинств в полиэтничном обществе, как средство выявления и удовлетворения своих самобытных традиций, языка, образования, культуры.
- достижение единства взглядов на фундаментальные основы российской этнополитики на основе признания приоритетности задачи формирования гражданской «русской» нации», формирования того объединяющего чувства, которое было названо Ю. Хабермасом «конституционным патриотизмом».

Литература

Смирнов В. Способствует ли российский федерализм решению национальных проблем? / Этническое измерение федерализма. <http://www.prof.msu.ru/publ/book/eif1.html>

И. Г. Сиротин
(Санкт-Петербург)

«ФЕДЕРАЛИЗМ НА ОСНОВЕ ЛИЧНОСТНОГО ПРИНЦИПА» КАК СРЕДСТВО РЕШЕНИЯ ЭТНИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ

Еще на рубеже XIX - XX веков появилась концепция национально-культурной автономии австромарксистов О. Бауэра и К. Реннера, предназначенная для решения этнополитических проблем Австро-Венгерской империи. Мысль о том, что каждая нация нуждается в отдельном государстве, казалась Бауэру и Реннеру ложной концепцией, «основанной на догме суверенитета, корнящейся во Французской революции и являющейся, таким образом, чисто буржуазной формой национализма, который не имеет ничего общего с пролетарским интернационализмом».

В противовес обычному территориальному принципу автономии, авторы назвали свою концепцию «федерализмом на основе личностного принципа». Согласно данной концепции каждый гражданин многонациональной страны получал право заявить, к какой национальности он хочет принадлежать, а сами национальности становились автономными (культурными) общностями. О. Бауэр проводил параллель между предполагаемыми культурными общностями (их концепция была теоретиче-

ской попыткой решения проблемы сохранения государственной целостности Австро-Венгерской империи) и часто сосуществующими в одном государстве общинами католиков, протестантов и иудеев, независимыми в ведении дел, касающихся религии и культурной жизни. Согласно этой концепции этничность не должна иметь значимого влияния в политике, оно ограничено культурной жизнью. В свою очередь “добро-сердечное пренебрежение” государства сферой культуры, обменивается на полную деполитизацию культурной жизни.

Эта концепция была частично реализована на практике в Австро-Венгерской империи, где за отдельными «национальностями» признавалось право на культурное самоопределение. Ее законодательство конца XIX – начала XX вв. наделяло отдельные «национальности» правом юридического лица, правом на образование национальных курий в ландтаге и выдвижения национальных министров в качестве министров без портфеля (Плетнев, 1923, 6-7).

Как отмечает британский историк Д. Ливен, австромарксисты поставили перед собой цель «...гарантировать сохранение национальной идентичности любому человеку, куда бы он ни мигрировал, и исключить из политики борьбу за территории и их символы. Во многих смыслах австрийские марксисты предлагали модернизированную версию системы милетов.* Но в начале двадцатого века адаптацию этой системы решения этнических вопросов ожидали большие сложности. ...Разграничение национально-культурной и территориальной администрации также было непростым делом. Кроме того, эта программа ни в коем случае не могла унять страстное желание национальностей обзавестись собственной территорией и государственностью...» (Ливен, 2007, 314). По мнению критиков данной концепции, она представляет государство как политическую организацию граждан, не принадлежащих какой-либо одной определенной нации. “Эта концепция отрицает ту точку зрения, национальное большинство конституирует государственно-образующее и государственно-обладающее ядро политического объединения, в то время как члены национальных меньшинств рассматриваются как квази-иностранцы, находящиеся в государстве, но не принадлежащие государству” (Inis, 1955, 86).

Тем не менее, в ряде европейских демократических государств, там, где этнические или языковые сегменты не были территориально разделены, их автономия устанавливалась на основе именно личностного

* Милет – охраняемое законом Османской империи религиозное меньшинство, которое сохраняло автономию в вопросах образования, семейной, культурной и общественной жизни, в обмен на соблюдение законов империи, уплату налогов и сохранение лояльности по отношению к султану.

принципа. Так было в Нидерландах, Австрии и в Бельгии. Так, в Австрии в округах были созданы национальные органы самоуправления, действующие параллельно с территориальными органами. При этом для тех национальных меньшинств, которые в силу своей малочисленности окажутся не в силах содержать собственное национальное самоуправление, Карл Реннер (писавший под псевдонимом Rud. Springer) предлагал создавать самоуправление упрощенного типа, так называемые *Konkurrenzen*, задачи которого сводились лишь к оказанию юридической помощи членам своей этнической группы, не владеющим официально признанным в округе языком, и содержанию и руководству начальными национальными школами (Rud. Springer, 1902, 221).

Впрочем, иногда национально-культурная автономия может приобрести и территориальные черты (см. пример Бельгии; в Швеции, Норвегии и Финляндии для саамов в связи с определением районов для выпаса оленей).

Исследования западных политологов убедительно продемонстрировали, что отношение к запросам этнических меньшинств в части наделяния коллективными правами, в Восточно и Центральнo-Европейских странах радикально отличается от западного восприятия этих проблем, в первую очередь, вследствие господства в политическом дискурсе этнического понимания нации. Следствием господства этого дискурса является в целом негативное отношение к федерализму и другим формам территориальной автономии для этнических групп. Практически реализованными территориальными притязания оказываются только в случае, когда меньшинство для достижения автономии прибегает к прямому захвату власти и добивается признания своих прав *de facto* по итогам гражданской войны. Так, вопреки воле центральных правительств существуют непризнанные ими государственные образования в Приднестровье, Абхазии, Нагорном Карабахе, Южной Осетии и др. Если же национальное государство Восточной или Центральной Европы все-таки вынуждено предоставить этническому меньшинству автономию, оно делает это, как правило, в экстерриториальной форме – в форме национально-культурной (личностной) автономии.

При этом конституции посткоммунистических стран Восточной Европы в разной степени реализуют право меньшинств на культурную автономию.

Литература

Ливен Д. Российская империя и ее враги с XVI в. до наших дней. М., 2007.

Плетнев Б. Д. Национально-персональная автономия // Право и жизнь. 1923, № 4.

Inis L., Claude Jr. National Minorities. Westport, CT. 1955.

Rud. Springer Der Kampf der Oeser. Nationen um den Staat. Viena, 1902.

И. В. Степакова
(Санкт-Петербург)

ТОЛЕРАНТНОСТЬ, СВОБОДА СОВЕСТИ КАК ПРИНЦИПЫ КООРДИНАЦИИ МЕЖКОНФЕССИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В социальных доктринах российских конфессий можно четко выделить несколько принципов государственно-конфессионального и межконфессионального взаимодействия. Основные принципы государственно-конфессионального взаимодействия: отделение государства от церкви и невмешательство в дела друг друга, светскость государства, принцип свободы совести и вероисповедания, равенство всех конфессий перед законом и др. Основные принципы межконфессионального взаимодействия: принцип свободы совести и вероисповедания, уважение к другим конфессиям, РПЦ отдельно выделяет принцип догматической принципиальности и братской любви, принцип терпимости и / или толерантности и др.

Помимо вышеуказанных принципов, в социальных доктринах российских конфессий отмечается стремление всех религиозных организаций сотрудничать (соработничать), заключать соглашения и договоры, вести различные виды диалога, создавать исследовательские центры, группы, программы по определенным проблемам. Все это нужно, по мнению авторов доктрин, для предотвращения и недопущения религиозной вражды. В России существуют, как минимум, две основные формы межконфессиональных отношений: форма конфликта и форма сотрудничества (кооперации). Положениями социальных доктрин подтверждается стремление российских конфессий к сотруднической форме межконфессионального взаимодействия. В то же время в вышеупомянутых официальных документах говорится о борьбе с некоторыми нетрадиционными конфессиями или с псевдорелигиозными организациями. Данный факт является одним из доказательств того, что наличествует конфликтная форма межконфессионального взаимодействия.

Представляется целесообразным уделить внимание сотруднической форме межконфессионального взаимодействия, поскольку она является наиболее перспективной и оптимальной для современного российского государства. Когда межконфессиональные отношения находятся в форме сотрудничества, необходима, как и в любой другой форме, координация этих взаимоотношений. Для этого используются определенные принципы. Мое исследовательское поле я ограничу: принципом толерантности и принципом свободы совести. Данный выбор обусловлен тем, что в современной России, во-первых, реализация принципа свободы совести происходит не в полной мере; а, во-вторых, «межконфессиональные отношения не достигли той степени толерантности, когда она укоренилась бы в сознании и вошла в правовую систему» (Ничик, 2003, 75-78).

Далее важно обосновать, почему именно на этих двух принципах должна строиться координация межконфессиональных отношений, принявших форму сотрудничества.

Регулирование межконфессиональных отношений является одним из важных и актуальных вопросов в современном российском государстве. В условиях федеративного государства, при повышении уровня религиозности российского населения и увеличении зарегистрированных религиозных организаций перед конфессиями и государством все более остро встает проблема регулирования и координации межконфессиональных отношений. Координация межконфессиональных отношений является достаточно сложным явлением, так как внутреннее содержание конфессий, существующих в России, зачастую сильно разнится. Соответственно, взаимодействие с иными конфессиями может быть различным: от полной обособленности до единства всех церквей мира. Тем не менее, выделяется принцип межконфессионального взаимодействия, который обязательно должен присутствовать, если мы говорим о координации отношений между религиозными организациями в Российской Федерации – это принцип толерантности. Можно сказать, что толерантность является одним из основополагающих демократических принципов, который неразрывно связан с концепциями плюрализма, свободы и прав человека. В контексте государственно-конфессиональных и межконфессиональных отношений понятие толерантности приобретают особую важность. Российским законодательством определено, что религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом. В Конституцию РФ введено понятие равенства, говорящее о том, что российские конфессии без участия государства вынуждены искать возможные варианты конструктивного диалога и сотрудничества между собой. Важно учесть, что на территории Российской Федерации существ-

вует около 20 основных религиозных течений (по другим источникам всего в России 68 религиозных течений), и около 21 тысячи зарегистрированных религиозных организаций. В таком поликонфессиональном обществе религиозным объединениям для неконфликтного существования необходимо находить общий язык. Таким образом, толерантность является главным принципом, которым должны руководствоваться российские конфессии в любом взаимодействии.

Важно отметить то, что в научной литературе часто синонимом понятия «толерантность» является термин терпимость. Толерантность определяют как терпимость к иным мнениям, верованиям, убеждениям, образу жизни, обычаям (Мизрахи, 2003, 63-72). Я, в свою очередь, соглашаясь с мнением П. М. Мchedлова, что терпимость не полностью соответствует понятию толерантности и несколько сужает смысл последнего, считаю, что понятия религиозной толерантности и веротерпимости не следует отождествлять. Терпимость есть своего рода снисхождение к чужому мировоззрению, позициям, обычаям, взглядам и т.д., «позиция свысока». Толерантность как раз подразумевает под собой не снисходительность, а именно доброжелательность к другому мировоззрению, обычаям и нравам, а главное – готовность к уважительному диалогу и сотрудничеству. Таким образом, религиозная толерантность – это взаимная доброжелательность представителей различных конфессий по отношению друг к другу и их готовность к межконфессиональному диалогу и сотрудничеству. Религиозная толерантность возможна при уважительном отношении конфессий друг к другу, при реализации принципа свободы совести и при обоюдном желании последователей различных религий взаимодействовать. «Механизмы материализации религиозной толерантности закладываются государственно-церковными отношениями и межконфессиональной культурой общества» (Баранец).

Когда речь идет о принципе толерантности в области взаимоотношений религиозных организаций, то, скорее всего, имеется в виду межконфессиональный диалог, достижение согласия между конфессиями, взаимное сотрудничество. Современные философы считают, что диалог может состояться только в том случае, если участники диалога признают друг в друге не очередной объект использования, а равноправную самоценную личность, которая может быть носителем истины и ценностей. По мнению Н. Г. Карповой и И. Н. Степановой, диалог представляет такой способ общения индивидов, при котором личности оказываются заинтересованными друг в друге, поскольку обнаруживают, что руководствуются в своих взаимодействиях общими принципами, близкими духовными ценностями. У индивидов, вступающих в диалог, обязательно должна быть духовная солидарность. Диалог как раз и форми-

рует понятие толерантности. Между диалогом и толерантностью есть глубокая связь: сущностные характеристики диалога и толерантности оказываются общими; диалог является одной из универсальных форм бытия толерантности, как в самом человеке, так и по отношению к другим (Карпова, 2003, 39-46). Я. А. Афанасенко считает, что диалог как раз призван решить проблему толерантности. Основа межконфессионального и гражданского согласия и диалога – вероуважение. Оно ведет к сотрудничеству, которое направлено на защиту всех граждан, а также способствует сохранению и укреплению мира в демократическом обществе (Афанасенко, 2003, 144-145).

Конституционный принцип свободы совести является не менее важным в контексте государственно-конфессиональных и межконфессиональных отношений в Российской Федерации, чем принцип толерантности. Он является гарантом религиозной свободы, а также основой межрелигиозного согласия и сотрудничества. Принцип свободы совести и вероисповедная в 28^й статье Конституции РФ звучит так: каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними. М. С. Стецкевич определяет свободу совести как «право каждого человека на свободный мировоззренческий выбор, определение отношения к религии, включая право иметь, менять, распространять как религиозные, так и не религиозные убеждения при исключении каких-либо преимуществ или ограничений в пользовании гражданскими правами в зависимости от этого отношения» (Стецкевич, 2006, 4). М. С. Стецкевич правомерно акцентирует внимание на отделении друг от друга понятий свобода совести и свобода вероисповедания, которые часто отождествляют. Свобода вероисповедания – это религиозная составляющая понятия свободы совести.

Важно отметить и тот факт, что становление гражданского общества в Российской Федерации во многом зависит от состояния свободы совести и, естественно, ее юридического закрепления. Именно отделение конфессий от государства является самой главной гарантией свободы совести и вероисповедания в России.

Литература

Афанасенко Я. А. Религиозная толерантность как проблема // Общество и власть. Толерантность: теория и практика. Якутск, 2003. Вып.12.

Баранец А. А., Саввин А. В. Межконфессиональная толерантность и ее границы в рамках религиозной безопасности // <http://www.rel.org.ru/cgi-bin/run.cgi?action=show&obj=1105>

Карпова Н. Г., Степанова И. Н. Диалог и исповедь как универсальные формы бытия толерантности. // Общество и власть. Толерантность: теория и практика. Якутск, 2003. Вып.12.

Мизрахи Б. А. Толерантность как феномен человеческого бытия. // Общество и власть. Толерантность: теория и практика. Якутск, 2003. Вып. 12.

Ничик В. И. Религия в современной России: шаг вперед к религиозной толерантности или шаг назад к религиозному авторитаризму. // Общество и власть. Толерантность: теория и практика. Якутск, 2003. Вып. 12.

Стецкевич М. С. Свобода совести. СПб., 2006.

Е. В. Сулов
(Йошкар-Ола)

РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ КАК ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ ПО «ВЕРТИКАЛИ»: НЕУДАВШАЯСЯ ПОПЫТКА

Необходимым, но недостаточным условием эффективного функционирования государства является реализация принципа разделения властей. Считается, что разделенная власть способствует, прежде всего, обеспечению взаимного контроля трех ветвей власти, активному участию наиболее «адекватной» части народа в осуществлении гражданского контроля над властью и главное – создает условия для реализации естественных (неотчуждаемых) прав человека. Но все эти блага априори являются достоинствами разделения властей по «горизонтали».

Однако существует и другой конституционно-правовой принцип – федерализм, – который, по мнению правоведов, позволяет удерживать баланс между различными уровнями власти – федеральным центром и субъектом федерации. «Современная наука конституционного права рассматривает федерализм в классическом его понимании как принцип, режим и форму государственного устройства, позволяющий обеспечить единство и разделение государственной власти в условиях ее территориальной организации на нескольких уровнях» (Головистикова, 2006, 525).

По мнению автора этих строк, именно такая своеобразная конструкция (матрица), накладываемая на властную иерархию оптимально структурирует властное образование, придавая ему необходимые уровни жесткости и гибкости одновременно. И это позволяет государствам с федеральной формой политико-территориальной организации добиваться значительных успехов в своем социально-экономическом развитии. Например, ВВП на душу населения в долларах США в 2001-2002 гг. составил в 25 федерациях 13 431 \$, тогда как в 35 децентрализованных унитарных государствах – 7930 \$, а в 130 других государствах – 6742 \$ (Фарушкин, 2004, 7).

Де-юре, являясь федеративным государством, де-факто Россия все меньше и меньше доказывает свою приверженность принципу федерализма. Сложившаяся практика отношений между федеральным центром и субъектами федерации РФ, субъектами федерации РФ и муниципальными образованиями отражает картину в значительной степени противоречивую. Известный политолог А. Салмин даже утверждал, что «наш федерализм», по сути, формален, чтобы не сказать – фиктивен» (Фарушкин, 2007, 110).

Почему российский федерализм оказался неспособным к разделению власти по «вертикали»? Какие причины лежат в основе фактической деносации федерализма, в части касающейся проблемы разделения властей между различными уровнями власти в России? На эти вопросы автор попытается найти ответ.

Представляется, что федерализм в России, как и многое другое, стал мерой вынужденной. Своего рода сиюминутным ответом на опаснейший вызов переживаемого времени: «как естественная реакция на процессы ослабления федеральной власти и потерю управляемости страной стал курс на централизацию власти, который был востребован самой жизнью», однако «инициативы, с которыми выступил федеральный центр с начала 2000г., свидетельствуют о том, что под видом укрепления властной вертикали происходило ущемление федеральной и региональной законодательной власти, посягательство на права субъектов федерации, жесткая централизация власти» (Фарушкин, 2007, 111).

В силу вынужденной поспешности обращения к «спасительному» федерализму естественным было сохранение базовой модели советского федерализма, адаптированного к изменившимся условиям. А именно: модель была дополнена территориальным принципом с целью создания в качестве субъектов федерации количественно превосходящего национальные автономии множества территориальных образований. Стремление уравновесить национальные и административно-территориальные

образования при весьма значительном участии федерального центра не могло не способствовать монополизации власти центром.

Переходный «ельцинский» федерализм - в силу сложившихся политических традиций и незрелости недавно созданных формальных институтов – отдавал предпочтение, прежде всего, эксклюзивным отношениям с руководителями регионов. Эти отношения уже начинали наполняться патрон-клиентским содержанием, но, тем не менее, уровень коррупционности в них был минимальным. По свидетельству бывшего члена Совета Федерации от Республики Марий Эл в 1996-2000гг., Председателя Государственного Собрания М. М. Жукова, «денег в то время в Москву не возили – их физически не было, потому что процветал бартер. Ограничивались подарками местного происхождения». Опора на неформальные институты не способствует воплощению принципа разделения властей ни по «вертикали», ни по «горизонтали».

В соответствии с Конституцией РФ (ст.71,72,73) существует разграничение предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами федерации, а так же выделение предметов совместного ведения, что и является основой разделения властей по «вертикали». Исходя из этого и согласно правовой норме предусматривается участие субъектов федерации в обсуждении концепции федеральных законов по предметам совместного ведения, однако в реальной практике такого не происходит. «Ложку дегтя в бочку с медом» в сферу правового регулирования предметов совместного ведения привнес Конституционный суд РФ, который расширил круг субъектов, уполномоченных принимать федеральные нормативно-правовые акты по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов. Таким образом, субъекты федерации оказываются исключенными из части правотворческого процесса.

Конституционный суд, на наш взгляд, не выполнил свое функциональное предназначение и в вопросе, относящемся к институциональным основам российского федерализма. Это произошло в ситуации, связанной с созданием президентской «вертикали» власти. Как известно, по инициативе Президента РФ 11 декабря 2004г. был принят Федеральный закон № 159 «О внесении изменений в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», в соответствии с которым введена новая процедура назначения (избрания) глав субъектов федерации. Президент РФ предлагает кандидатуру на должность руководителя субъекта федерации, а региональная легислатура наделяет ее полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ. Процедура не только отбрасывает демократический принцип политической конкуренции, но и наносит серьезный удар по принципу разделения властей

по «вертикали». «Конституционный суд неоднократно высказывался за принципиальное соответствие организации власти в субъектах федерации организации власти на федеральном уровне. Суд отметил, что «исходя из действующего федерального конституционного регулирования, государственная власть в субъектах РФ должна базироваться на тех же принципах формирования и функционирования, включая выборность и сменяемость, что и федеральная государственная власть» (Фарушкин, 2007, 115).

Таким образом, можно утверждать, что Конституционный суд РФ в сложившихся условиях политической конъюнктуры не стал авторитетным посредником, способным разрешать конфликты и споры между властными уровнями. В определенной мере это, очевидно, связано с фигурой самого председателя КС В. Зорькина, который однажды уже терял статус председателя, а затем был возвращен к этой должности, видимо, на определенных условиях лояльности к существующей власти. Переезд в Петербург, официально объясняемый будто бы необходимой географической удаленностью от высшей исполнительной и представительной судебной властей РФ, способной придать независимость суду, на деле, скорее всего, обернется дистанцированностью суда от участия в разрешении конфликтов между остатками от бывших субъектов политики.

И, наконец, последнее. Российский федерализм не стал общественным проектом, общественным благом, наполненным ценностным содержанием. Если бы это случилось, то объективно бы расширилась возможность для участия граждан в политической жизни страны, увеличилось бы количество выборных должностей, а так же расширился бы перечень инстанций, в которые граждане могли бы обращаться с целью защиты своих прав.

Доводы, приведенные выше, позволяют утверждать о наличии в федерации достаточного демократического потенциала, одним из базовых элементов которого является принцип разделения властей по «вертикали».

Литература

- Головистикова А. Н. Конституционное право России. М., 2006.
- Фарушкин М. Х. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты. М., 2004.
- Фарушкин М. Х. Противоречия федерализации в России // Демократия, управление, культура: проблемные измерения современной политики. Политическая наука: Ежегодник 2006. М., 2007.

ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИЕ КОНФЛИКТЫ В РАКУРСЕ РОССИЙСКОГО ЭТНОФЕДЕРАЛИЗМА: ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ

В той же мере в какой политика способна проникать в различные сферы жизни общества, в той же степени и этническое пронизывает все поры социального, тем более, в полиэтническом обществе. Вот почему этнополитические конфликты не такая уж редкость в нашем государстве. Этнополитический конфликт (э.п.к) можно охарактеризовать как этнический раскол через механизмы политической деятельности.

Россия исторически складывалась как полиэтническое государство, где вначале унитаризм, а затем федерализм избирались способами решения этнических проблем и устройства государства.

Поскольку первый признак всякого государства – территория, то в условиях распада СССР именно территориальные притязания выступают основой примерно 2/3 всех современных этнических конфликтов на пространствах бывших республик Советского Союза и внутри России. Об этом свидетельствуют и события августа 2008 г., когда вялотекущий конфликт между Грузией и Южной Осетией вновь приобрел острую военную форму, а грузинские военные попытались градом огня вытеснить жителей республики с их территории.

Известно, что этнополитические конфликты очень трудно подаются регулированию из-за целого ряда причин: 1) все этнополитические конфликты носят комплексный, сложносоставной характер; 2) конфликты эти отличаются высоким накалом эмоций, страстей, проявлением иррациональных сторон человеческой природы; 3) большинство крупных этнополитических конфликтов имеют глубокие исторические корни; 4) этнополитические конфликты характеризуются высокой степенью мобилизации, потому что защищаемые в них сторонами этнические особенности (язык, быт, вера) – составляют повседневную жизнь каждого члена этноса, что и обеспечивает массовый характер движения в их защиту; 5) этнополитические конфликты носят хронический характер, ибо этнические отношения достаточно подвижны, и та степень свободы и самостоятельности, которой удовлетворялись прежние поколения этноса, может показаться недостаточной следующему.

Безусловно, проблема урегулирования этнополитических конфликтов является одной из самых острых, как в теоретическом, так и в прак-

тическом значении. Существуют три теоретические парадигмы при изучении этнических конфликтов, которые позволяют ответить на вопрос: является ли этничность источником конфликтов (примордиализм), или она лишь вовлекается, используется (инструментализм) или даже конструируется для других форм борьбы и достижения внеэтнических целей (конструктивизм). Практика свидетельствует, о том, что все эти теории точно характеризуют сложившуюся практику.

Для развертывания э.п.к. необходимы предпосылки, с которыми, хоть и трудно, но можно работать: 1) исторические (территориальные споры между этническими группами, конфликты, происходившие в прошлом); 2) социально-экономические (неравномерность экономического развития, неодинаковый объем прав и официальных или неофициальных привилегий для представителей различных этносов, этностатусные представления); 3) культурно-религиозные (языковые проблемы, межконфессиональные разногласия); 4) политические (деятельность политических организаций и лидеров, чьи действия могут отражать как объективные интересы этнических групп, так и их собственные политические интересы); 5) геополитические (воздействие на ход конфликта со стороны других государств и международных организаций); 6) факторы «окружающей среды» (общее состояние государства, в котором развивается этнополитический конфликт: экономическая ситуация, состояние системы государственного управления).

В России в разное время использовались разные способы регулирования этнополитических конфликтов. Беспощадный способ, аукнувшийся в современной России, был применен Сталиным во время войны – это депортация целых народов - этносов вглубь страны, когда гитлеровцы подошли к Северному Кавказу. Самые мягкие из них: *консолиация* (инкорпорация этнических групп в политическую и административную структуру государства – это впервые наиболее наглядно случилось после первой войны на Кавказе и пленения Шамиля); *синкретизм* (культурное представительство этнического разнообразия при фактической деполитизации этничности – этот подход наиболее ярко представлен в последней Конституции РФ 1993 г. и реализуется на практике в РФ); *федерализация* (децентрализация, предполагающая передачу части властных функций региональным, а фактически очень часто - этническим общностям –характерная политика для нынешней России. В Советском Союзе она была уравновешена установкой на интернационализм в воспитании населения и некоторую русификацию власти в республиках).

Сегодня этнофедерализм, по мнению ряда политиков (В. В. Жириновский и др.), фактически угрожает целостности России. Кроме того,

считается, что в процессе урегулирования э.п.к. не устраняются ни его участники, ни предмет, ни объект конфликта, ни само противоречие. Главные усилия конфликтующих групп направлены на достижение конструктивного взаимодействия сторон по изменению системы отношений вокруг объективированных проявлений противоречия, прежде всего объекта и предмета конфликта. Сам конфликт при этом не разрешается, т.к. не разрешается основное противоречие, его породившее, ибо предмет и объект конфликта чаще всего есть предмет и объект актуализированной фазы конфликта, конкретно-историческая манифестация противоречия. Просто конфликт переходит в латентную стадию. Естественно кое-кто вновь поднимает вопрос об искоренении такого рода конфликтов (например, возникающих в крупных и малых российских городах, в связи с иммиграцией большого числа нерусского населения, нежелающего культурно ассимилироваться) т.е. устранении одной из сторон конфликта, когда исчезает система взаимодействия этих групп и прекращается сам конфликт. Такие настроения можно понять, но нельзя допустить.

Литература

Авксентьев В. А. Этническая конфликтология: в поисках научной парадигмы. Монография. Ставрополь, 2001

Мацнев А. А. Этнополитические конфликты: пути предупреждения и регулирования // Основы национальных и федеративных отношений. Учебное пособие. М., 2001.

Тишков В. А. Этничность и власть в полиэтнических государствах. М., 1994

ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ РОССИЙСКОГО ЭТНОФЕДЕРАЛИЗМА: ОПЫТ КАЛМЫЦКОГО ХАНСТВА*

Истоки современного российского этнофедерализма следует искать не только в опыте национально-государственного строительства советской эпохи, но и в более отдаленном по времени опыте становления Российской империи. Российский этнофедерализм укоренен в пространстве политических взаимодействий русских и политических элит народов, вовлекаемых в орбиту величественной Империи, которой была Россия на протяжении двух столетий.

В докладе на примере Калмыцкого ханства – одной из первых автономий, существовавших в имперской России, анализируется технология строительства империи.

Присоединение того или иного народа к Империи было результатом консенсуса, который достигало русское правительство и этническая элита. При этом каждая из сторон реализовывала свой политический проект.

Предпосылками создания Российской империи стали азиатские завоевания Московского государства, в результате которых были присоединены Казанское, Астраханское и Сибирское ханства. По словам сибирского историка Н. Миненко, они и положили начало формирования Азиатской России (Миненко, 2000). Оценка способов создания Азиатской России в российской историографии была неоднозначной и менялась в разные исторические периоды. То ее формирование оценивалось историками как завоевание, то, как колонизация и освоение, то, как добровольное присоединение (Резун, 2000). Другой сибирский историк Резун высказывает важную идею о том, что, говоря об "имперской политике", нельзя ограничиваться только амбициями России, но и иметь в виду амбиции правителей тех народов, которые вращались в орбите России. Он задается вполне правомерным вопросом, разве калмыки, киргизы, джунгары не хотели создать Великие государства "от моря до моря"? (Резун, 2000). К слову сказать, согласно одной из версий, объясняющих движение ойратов-калмыков на запад, в сторону Волги, калмы-

* Доклад подготовлен при поддержке РГНФ-МинОКН Монголии, грант 07-03-92-203 а/G

ки хотели восстановить былое величие Империи Чингисхана (Бичурин, 1991).

В XVII веке, когда русское государство устремилось на Восток и в Среднюю Азию, навстречу им уже двигался другой поток – ойраты (калмыки). Нужно помнить, что к началу XVII века, когда ойраты стали двигаться на запад, в Центральной Азии уже существовали два ойратских государства – Хошеутовское и весьма воинственное Джунгарское ханство. У наследников империи Чингиз-хана были свои собственные проекты влияния в Центральной Азии.

Все существовавшие в истории империи величественны, кровавы и трагичны одновременно. Однако, способы их создания, технологии колонизации отличаются друг от друга. Российская колонизация принадлежит к типу *мягкой колонизации*. Не берусь судить, явилось ли это результатом мягкости и кротости нрава русского народа, или причина была в нехватке военных ресурсов. С моей точки зрения, свою роль здесь сыграло то обстоятельство, что Россия лишь столетие с небольшим, как освободилась от монголо-татарской вассальной зависимости. Россия, которая в недалеком прошлом сама пребывала в качестве периферии Монгольской империи, становилась центром для территорий, когда-то принадлежавших империи Чингиз-хана. Ойраты (калмыки), будучи западно-монгольским этносом, разумеется, были прекрасно осведомлены о былом величии монголов и их бывших вассальных территориях. Исследуя предпосылки формирования империи, нелишне было бы также помнить, что московские правители, часто указывали на преемственность своей власти по отношению к Золотой Орде. Иван Грозный, например, был Чингизидом по своей матери Глинской (Ланда, 1995, 71). Иначе говоря, легитимность царской власти обеспечивалась принадлежностью к монгольской династии, завоевавшей когда-то русское государство.

Уникальность калмыцкого опыта строительства государственности заключается в том, что кочевники – наследники Монгольской империи вновь вернулись на бывшую свою вассальную территорию – Россию и получили здесь свою государственность. Калмыцкое ханство получило статус автономии при хане Аюке во время правления Петра Первого. Условием, при котором она создавалась, – было исполнение ими пограничных функций. Калмыки защищали границы нарождающейся империи от других кочевников – киргиз-кайсаков, ногайцев, кара-калпаков. Калмыки полагали, что им будет позволено быть независимыми, хотя рассчитывали вместе с тем на финансовую и военную поддержку Москвы (Khodarkovsky, 1992, 239).

Политическое значение Калмыцкого ханства выражалось также в дипломатии. Ханство имело тесные дипломатические отношения с родственным Джунгарским ханством, Китаем и Тибетом. Благодаря калмыкам Россия имела прямые контакты с Китаем и Тибетом. Калмыцкие ханы и владельцы имели также тесные связи с Крымским ханством, Турцией и Персией, которые были наиболее влиятельными политическими игроками в важном для России прикаспийском и кавказском регионе (Бакунин, 1995).

Важную роль для выстраивания архитектуры геополитического пространства в регионе Прикаспия и Кавказа играл религиозный фактор. Калмыки, в отличие от окружавших их мусульманских народов, были буддистами. В какой то мере это препятствовало установлению коалиций с недружественными России государствами и народами, исповедующими ислам.

В этом контексте становится более понятным феномен *добровольного присоединения* народов к России. В советском политическом дискурсе данное понятие обозначало различные способы, средства, техники, используемые царской Россией для установления власти над окраинными народами. Оценочный момент, а именно *добровольность*, появился в данном концепте в результате стараний советских идеологов обосновать другой значимый для советской идеологии и политики концепт советского народа.

Советские теоретики осуществили переинтерпретацию имперской политики, в которой участвовали русское государство и колонизируемые народы. Негативно оценивая имперскую политику России, они одновременно оправдывали ее результат – собственно *тело империи*, состоящее из множества народов, живших на одной шестой части мира.

Литература

Бакунин В. М. Описание калмыцких народов, а особливо из них торгоутского, и поступки их ханов и владельцев. Элиста, 1995.

Бичурик Н. Я. (Иакинф) Историческое обозрение ойратов или калмыков с XV столетия до настоящего времени. 2-е издание, Элиста, 1991.

Ланда Р. Г. Ислам в истории России. М., 1995.

Миненко Н. Хождение за «Камень» // Родина. 2000. №

Резун Д. Быть тут острогу и слободе. // Родина. 2000. № 5.

Khodarkovsky M. Where Two Worlds Met. The Russian State and the Kalmyk Nomads, 1600-1771. Cornell University Press, Ithaca and London, 1992.

**РАЗДЕЛ IV.
РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ:
ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ,
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ УРОВНЕЙ ВЛАСТИ
И УКРУПНЕНИЕ РЕГИОНОВ**

В. А. Ачкасова
(Санкт-Петербург)

ДЕВОЛЮЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС И ПРОБЛЕМЫ ОПТИМИЗАЦИИ ОТНОШЕНИЙ В СИСТЕМЕ «ЦЕНТР–РЕГИОНЫ»

Совсем недавно в глобалистском дискурсе доминировал тезис о кризисе национального государства, его “исчезновении”, когда значительная часть государственных функций передается наднациональным структурам, а оставшиеся делегируются региональным органам власти.

Анализ политико-экономической ситуации, складывающейся на глобальном и национальном уровнях, позволяет констатировать поспешность подобного вывода: ныне наблюдается своеобразный «ренессанс» государственных институтов, повышается их роль как значимых акторов политических процессов.

Параллельно друг другу в федеративном государстве разворачиваются разнонаправленные процессы: с одной стороны, усиливается федеральный центр, с другой, – крепнут субъекты федерации, влияние которых на государственную политику становится все более артикулированным. Соответственно проблематика оптимального соотношения сил и распределения полномочий между разными уровнями власти, между общественными и политическими институтами продолжает оставаться актуальной не только для “незрелых федераций” (Россия), но и для вполне стабильных федеративных образований, вынужденных модернизировать свои институты и структуры, а также для тех развитых обществ, которые прибегают к федеративным принципам для решения внутренних проблем,

В этом отношении все большее внимание исследователей привлекает специфика деволюционных процессов, протекающих в разных условиях. В узкополитическом смысле под деволюцией подразумевается процедура передачи власти центральным правительством на региональный или иной нижестоящий уровень. Необходимость деволюции про-

диктована стремлением сделать власть более эффективной, а также удовлетворить тягу тех или иных слоев общества к самоуправлению.

Своего рода «классической» моделью деволюционного процесса стала передача полномочий на нижние этажи власти в Великобритании. При этом в британском варианте деволюция носит асимметричный характер: для каждого из трех регионов, охваченных этим процессом, предусмотрена собственная модель перетекания части властных полномочий сверху вниз. Эти модели различаются как содержательно, так и хронологически, по времени их реализации. Вариант деволюции для Уэльса можно назвать *административным*, для Шотландии – *законодательным*. Что касается Северной Ирландии, то очень осторожно (в силу нерешенности множества этноконфессиональных проблем) эту модель определяют как *децентрализованную* (Бусыгина, 2006).

Необходимо отметить, что процесс деволюции в Британии протекает в условиях сочетания формальных и неформальных институтов и практик, укорененных в правовых основаниях и установках политической культуры. Причем, этот баланс явно смещен в сторону формальных составляющих.

В отечественной федеративной модели кулуарные отношения центра и регионов строились и продолжают строиться на «преференциях», «особых режимах», нарушающих принцип равноправия субъектов федерации. В результате торг центра с субъектами за полномочия достаточно часто оборачивается «игрой с нулевой суммой»: победа одной стороны неизменно заканчивается поражением другой. Очевидно, что российские условия продолжают определяться неформальными практиками.

Значение деволюционного процесса для оптимизации взаимодействия центр-регион, усиления роли субъектов федерации аналитики оценивают по-разному - от однозначно положительного отношения (Бусыгина, 2006) до категорического неприятия феномена («деволюция – это политический миф, ...не оказывающий практически никакого влияния на реальный баланс компетенций федеральной и региональной властей») (Захаров, 2003, 65). Тем не менее опыт ряда государств (Великобритании в том числе) демонстрирует то, как деволюция становится одним из эффективных механизмов согласования различных интересов.

Литература

- Бусыгина И. М. Политическая регионалистика. М., 2006
Захаров А. Е pluribus unum. Очерки современного федерализма. М., 2003

УКРУПНЕНИЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЭКОНОМИКА, ПОЛИТИКА, ЭФФЕКТИВНОСТЬ

Для существования территориально неоднородного государства федерализм является одним из возможных способов, а гетерогенность региональной структуры - мощным стимулом, предпосылкой для федерализации. Однако создание федераций вряд ли предусматривает отказ от полной реорганизации административно-территориальной системы, которая может проходить по нескольким сценариям. Практика показывает, что такие тенденции постепенно нарастают.

Такие факторы как территориальная и этнокультурная близость, экономические причины тяготения «точечных» регионов к «площадным» или ориентации более слабого региона на соседа-лидера способствуют дальнейшему развитию территорий. Конституция РФ 1993 г. зафиксировала большой (89) и крайне неоднородный субъектный состав, в котором особое место занял феномен «сложносоставных» регионов. Разработчики Конституции, прекрасно понимая своеобразие той модели, которая могла быть закреплена в Конституции в рамках 1993 года предвидели в будущем необходимость преобразования федеративной конституционной модели в дальнейшем и предусмотрели возможность ряд возможностей для этого в самой Конституции: принятия в Российскую Федерацию (Федерацию всех территорий) и образования в ее составе нового субъекта (п. 2 ст. 65), изменения статуса субъекта Федерации (п.5 ст. 66), изменения границ между субъектами РФ с их взаимного соглашения (п. 3 ст. 67) (Абдулатипов, 2002, 61).

Федеральная реформа началась в 2000 г. сразу после оглашения президентом РФ В.В. Путиным своего первого послания Федеральному Собранию, в котором была поставлена задача укрепления государства и формирования «вертикали власти». Кульминацией данной реформы служит укрупнение субъектов Федераций (Галкин, 2001).

Анализ пилотных проектов по объединению позволяет определить основные принципы, которые используются в этом процессе. Прежде всего, это принцип народного волеизъявления. Проведение всенародных референдумов по вопросу об объединении обязательно. Необходимо также согласие властных элит федерального центра и заинтересованных субъектов федерации. Принцип политической компенсации. Так, закон предполагает сохранение Коми-Пермяцкого округа как тер-

ритории с особым статусом в составе Пермского края. Принцип экономической компенсации реализован в указе Президента РФ «О мерах по социально-экономическому развитию Коми-Пермяцкого АО и Пермской области». Указ предусмотрел, в частности, газификацию округа и развитие его транспортной инфраструктуры в 2003-2006 гг. Аналогичный указы были подписаны перед референдумами об объединении Красноярского края и Камчатской области. Следующим принципом является принцип федерального контроля. А также принцип постепенности с определением переходного периода. Предполагается, что органы власти объединяющихся регионов будут работать до истечения своих полномочий. Единый бюджет формируется по истечении определенного времени; для Пермского края, например, с 2009 г. (Туровский, 2006, 436).

Сторонники укрупнения субъектов РФ уверены, что оно укрепляет конкурентоспособность регионов и экономические связи между хозяйствующими субъектами, ускоряет движение капитала, помогает развитию внутреннего рынка, а также усиливает центральную власть, повышает ее координирующую и контрольную функции. Критики идеи объединения регионов говорят о том, что в богатых и экономически самодостаточных субъектах РФ возможно усиление сепаратистских тенденций. И вместо повышения управляемости и раскрытия резервов экономического роста можно, получить раскол единого правового и экономического пространства.

Нет универсальной модели укрупнения регионов. В каком направлении дальше будет происходить объединительный процесс нельзя сказать наверняка. Но если говорить о прогнозах дальнейшего укрупнения, то на наш взгляд, отдельные объединительные настроения будут сталкиваться с все большими трудностями. И если посмотреть на два последних примера укрупнения – Иркутскую область и Забайкальский край – то сопоставление здесь сопротивления местного населения, национальных меньшинств и региональных элит с размахом избирательных кампаний весьма наглядно. Безусловно, нужно учитывать внутреннюю неоднородность России, поскольку одна и та же мера в разных частях страны может приводить к разным последствиям. Необходимо, чтобы объединяемые регионы имели общие связи и коммуникации. Особое внимание нужно уделять и этническому принципу. Смысл объединения – не примитивное сокращение числа субъектов РФ, а стимулирование их развития; при рациональном подходе объединение всех округов «под копирку» является непродуманным решением. Здесь также важен и этнический фактор, который может оказать существенное влияние на стратегию совершенствования субъектного состава. Меха-

низм объединения не может использоваться только на основе политической целесообразности, необходим учет социально-экономических и этнополитических рисков. Спектр механизмов региональной политики не ограничивается объединением, во многих случаях оно оказывается далеко не самым эффективным.

Особенность современного российского федерализма состоит в том, что это – сравнительно молодой федерализм, находящийся еще в процессе становления в неразрывной связи с дальнейшей демократизацией страны. Возможно, что начатый процесс централизации – лишь временный и переходный этап. Хочется, чтобы Россия имела федеративное устройство по сути своей, а не по форме и чтобы демократические институты не ослабевали, а усиливались.

В заключении добавим: географы говорят, что история их науки в России – это история районирования – кто, когда и как районировал. По тому, насколько часто в той или иной стране возникают идеи административной перекройки, насколько сильное сопротивление или поддержку они там встречают, можно судить о том, насколько она является зрелой как в экономическом плане, так и в смысле социально-культурном. С этой стороны череда проектов по укрупнению – тоже интересное и показательное явление (Русакова, 2008, 35).

Литература

Абдулатипов Р. Г. Российский федерализм: от Федеративного договора до наших дней. М., 2002.

Галкин А. А., Федосеев П. А., Валентей С. Д., Соловей В. Д. Эволюция российского федерализма. М., 2001.

Лысенко В. Н. Современные тенденции и перспективы федеративных отношений в России // Политическая регионалистика: теория и практика: Сборник научных трудов по материалам международного симпозиума. Отв. Ред. Медведев Н. П., Слизовский Д. Е. М., 2003.

Русакова Е. А. Политический аспект укрупнения субъектов Российской Федерации. М., 2008.

Туровский Р. Ф. Политическая регионалистика. М., 2006.

Шахрай С. М. Федерализм и конституционное правосудие (проблемы теории, методологии, практики). Автореф. дисс. докт. юрид. наук. СПб., 2001.

ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И РАЗГРАНИЧЕНИЯ ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

На протяжении последних лет законодательную и исполнительную власть сотрясают дискуссии о системе государственного устройства современной и будущей России. Одним из наиболее спорных вопросов, который привлекает внимание, является судьба местного самоуправления в Российской Федерации. Наличие эффективной системы на местном уровне является одним из необходимых условий демократического обновления. Переход к местному самоуправлению обусловлен объективностью развития институтов гражданского общества, сопровождающимся, в том числе, процессом делегирования государственных властных полномочий на уровень местного самоуправления.

Реформа – всегда крайне противоречивый и сложный процесс, который занимает достаточно длительный период времени. С этой точки зрения, реализация первого в современной истории России «закона о власти» не является исключением.

Реализация этого закона с 1995 г. «прокладывает дорогу» всем основным социально-политическим изменениям в стране. В этот процесс вовлечены все уровни публичной власти России: федеральный, субъекта Федерации, муниципальный.

Реформа местных властей осложнена рядом мощных субъективных факторов, в том числе тем, что управление, всегда изменяя и трансформируя других, обязано, прежде всего, изменять себя, преодолевая сложившиеся стереотипы "ожидания лучшего" не от своей собственной деятельности и активности граждан, а извне - от "начальника", президента, правительства, Запада, партии, губернатора и т.д.

На местном уровне, кроме того, социальные изменения сопряжены с еще рядом факторов:

- реформа местных властей (является неотъемлемой частью конституционной реформы) должна осуществляться в строгом соответствии с реформой публичной власти в целом, т.е. процессы строительства федеративного государства и становления института местного самоуправления должны быть в значительной степени синхронизированы;

- по ходу реформы местных властей затрагивается широкий спектр вопросов, относящихся к правовой, социальной, экономической и другим сферам, поэтому для успешного продвижения реформы требуется высокий уровень квалификации работников федеральных, региональных, муниципальных структур власти, а также координация их действий в рамках осуществления единой политики;

- реформаторские действия осуществляются в условиях становления российской научной школы муниципального права, поэтому ключевым фактором реформирования на всю глубину "реформируемой массы" управленцев становится модернизация системы подготовки кадров для органов местного самоуправления в центре и на местах.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает систему общих принципов организации местных сообществ. Этот и другие Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, содержащие нормы муниципального права, не могут противоречить Конституции РФ и закону «Об общих принципах ...». Тем не менее, нередко «начинка» нормативных актов выходит за пределы данного правила. Объяснение этому достаточно простое: в рамках сложившегося стереотипного отношения к местному самоуправлению как к явлению второстепенному на политической арене России не считалось важным анализировать процесс формирования законодательства о местном самоуправлении и проводить систематизацию актов, содержащих нормы муниципального права. Между тем этот процесс отличался удивительной (по меркам пореформенной России) комплексностью и последовательностью. Для сравнения отметим, что первый Федеральный закон, устанавливающий общие принципы организации органов государственной власти субъектов РФ, вступил в силу гораздо позже - в 1999 г.

Несмотря на то, что принятая в 1993 году Конституция Российской Федерации вобрала в себя наиболее важные и общепринятые нормы местного самоуправления, в обществе продолжает доминировать мнение о том, что в кризисной ситуации необходимо укрепление административной вертикали для сохранения управляемости государством (в его узком понимании).

Отсюда ряд принципиальных замечаний, без понимания которых не может быть эффективным разговор о местном самоуправлении как об объективно необходимом условии дальнейшего развития российской государственности.

1. Местное самоуправление появляется там и тогда, где и когда требуется регулирование общественных интересов (прежде всего хозяйственных) на самом нижнем уровне. Исторически идея местного само-

управления или муниципального социализма оформляется с разрушением натурального хозяйства и зарождением рыночных отношений, когда появление разного рода мелких собственников и производителей потребовало регулирования отношений в обществе на самом низовом уровне. Типичным проявлением данной тенденции в нашей стране является период НЭПа в России в 20-е годы. Таким образом, изменение экономической системы неизбежно влечет за собой изменение властных отношений, закрепляемых соответствующей системой рациональных бюрократических процедур.

2. Становление местного самоуправления в абсолютном большинстве стран в крайне тяжелые кризисные моменты их истории на деле означает перераспределение властных и финансовых полномочий между уровнями власти. Государство отдает свои полномочия на места именно потому, что само не справляется с ними. Реформа местного самоуправления в России первоначально имела в качестве движущей силы два фактора:

- неспособность государственной власти в прежнем объеме регулировать общественные отношения и нести ответственность за взятые на себя тотальные обязательства;

- желание сторонников реформирования местного самоуправления закрепить достижения периода демократических преобразований, максимально обособив его от неконкурентоспособной на тот период государственной власти.

3. С точки зрения управления местными процессами децентрализованная власть значительно эффективней централизованной, поскольку объект и субъект управления в данном случае максимально приближен к друг другу.

Фактором, объективно способствующим зарождению и развитию местного самоуправления, способствуют факторы субъективные, представленные в частности, действиями органов государственной власти, которым, в силу их значимости, мы не можем хотя бы коротко не уделить внимание:

1. введение местного самоуправления в РФ осуществлялось волевым решением «сверху»;

2. этот шаг представлял собой уступку общественному давлению с не до конца продуманными и просчитанными вариантами дальнейшего политического и социально-экономического развития страны;

3. по мере адаптации верховной власти к новым реалиям у нее появляются вполне естественные желания и способность регулирования работы муниципальных структур.

Безусловно, органы государственной власти влияли и будут влиять на процесс развития местного самоуправления, в то же время согласно статье 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не могут рассматриваться в качестве органов государственной власти. Основанием для организационной обособленности местного самоуправления служит наличие самостоятельного объекта муниципальной деятельности – вопросов местного значения.

*О. В. Боброва,
А. В. Ручкин*
(Екатеринбург)

К ВОПРОСУ О МЕХАНИЗМАХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Согласно Конституции РФ местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Установление общих принципов организации местного самоуправления отнесено Конституцией РФ к предметам совместного ведения федерации и ее субъектов. Социально-правовые проблемы разграничения предметов ведения, полномочий, ресурсов и ответственности между различными органами государственной и муниципальной власти в современном демократическом федеративном государстве входят в число важнейших, учитывая, что при их решении происходит определение роли и места государственной и муниципальной власти.

Государственные полномочия по регулированию местного самоуправления представляют собой совокупность прав и обязанностей органов государственной власти РФ и субъектов РФ. Согласно Конституции РФ и ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» к полномочиям ОГВ РФ в области местного самоуправления относятся:

- определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации, устанавливаемых Федеральным законом;
- правовое регулирование по предметам ведения Российской Федерации и в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъ-

ектов Российской Федерации прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами в порядке, установленном Федеральным законом.

Полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления определены ФЗ «Об общих принципах...». К этим полномочиям относятся:

- правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных Федеральным законом;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом.

Поскольку местное самоуправление самостоятельно, административный контроль, означающий проверку не только законности, но и целесообразности действий (решений) подконтрольных субъектов, за

его деятельностью невозможен, так как это указывало бы на прямое административное подчинение органов местного самоуправления органам государственной власти. Существует единственное исключение из этого правила - контроль, осуществляемый при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Этот контроль носит именно административный характер, поскольку органы государственной власти проверяют не только законность, но и целесообразность действий органов местного самоуправления при реализации отдельных государственных полномочий.

Делегирование государственных полномочий ОМС – это предоставление ОГВ РФ или субъекта федерации принадлежащих им полномочий органам и должностным лицам местного самоуправления. Оно регламентировано ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Там указан список полномочий органов государственной власти субъекта по предметам совместного ведения с РФ, а также определены полномочия, которые не могут быть делегированы на уровень МО. Наделение ОМС отдельными государственными полномочиями ОГВ осуществляется в таких организационно-правовых формах: делегирование по закону РФ; делегирование по закону субъекта федерации; делегирование на основе договоров и соглашений между исполнительных органов государственной власти субъекта и местного самоуправления.

Передача государственных полномочий может происходить только на основе закона. В таких законах может содержаться перечень органов государственной власти, уполномоченных осуществлять контроль, могут быть установлены критерии определения качества и эффективности осуществления органами местного самоуправления муниципальных образований переданных им отдельных государственных полномочий. Для совершенствования осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий могут быть предусмотрены выборочные проверки уполномоченными органами государственной власти действий органов местного самоуправления, в том числе по жалобам юридических или физических лиц. Законом должен быть определен порядок контроля целевого использования материальных и финансовых средств, предназначенных для осуществления органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий.

В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полно-

мочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами и должностными лицами местного самоуправления. Органы местного самоуправления обязаны выполнить данные предписания, а если они не согласны с ними, то вправе обратиться в суд.

Нами были рассмотрены примеры «прямого» административного регулирования. Наравне с ним, используется метод косвенного регулирования: взаимодействие в рамках межбюджетных отношений (выравнивания, стимулирование), разграничение собственности.

В РФ два налога, но они не покрывают реально тех расходов, которые диктует необходимость решения тех или иных местных вопросов. По этому органы местного самоуправления обращаются за дотациями и субсидиями в органы государственной власти субъектов Федерации, что косвенно ставит их в финансовую зависимость от последних и ставит под сомнение самостоятельность и независимость местного самоуправления населения.

Кроме того, следует отметить и тот факт, что органы государственной власти субъекта РФ могут, исходя из законодательно установленных экономических рамок, осуществлять непосредственное вмешательство в деятельность и функционирование муниципальных образований. В данном случае, мы имеем ввиду полномочие по осуществлению непосредственного управления муниципалитетом в случае превышения бюджетных долговых обязательств, установленных федеральным законом. Поскольку распределение дотаций и субсидий устанавливается законом субъекта, то можно говорить о прямом экономическом давлении на органы местного самоуправления за счет влияния на наполняемость бюджета. Данная ситуация стала возможной вследствие минимизации налоговой базы.

Таким образом, взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления осуществляется, на наш взгляд, по принципу патронатной системы, где представители государственной власти могут непосредственно влиять на деятельность и функционирование того или иного муниципального образования законными методами. Поэтому говорить о местном самоуправлении гражданами пока бессмысленно, поскольку муниципальные образования не могут обеспечить себе автономное существование как в законодательном, так и в финансово-экономическом аспекте. Необходимо перейти от политики выравнивания финансового состояния регионов к политике создания реальных стимулов развития муниципальных образований, причем важным компонентом этого должна стать заинтересованность в этом

органов исполнительной власти субъектов РФ, в первую очередь, и федерального центра.

Литература

Конституция Российской Федерации / правовая система ConsultantPlusLocal.

Федеральный закон № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6.10.1999 / правовая система ConsultantPlusLocal.

Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 6.10.2003 / правовая система ConsultantPlusLocal.

И. М. Бусыгина
(Москва)

ФЕДЕРАЛИЗМ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ В РОССИИ

Реформы федеративных отношений, проводимые под руководством Президента Путина с 2000 г. (изменение порядка формирования Совета Федерации, введение института полпредов в созданных федеральных округах) преследовали цель ослабления региональных элит и концентрации административных и финансовых ресурсов в руках федеральной бюрократии. Второй срок его президентства ознаменовался дальнейшим усилением централизации и расширением мер федерального вмешательства. Так, 13 сентября 2004 г. на расширенном заседании правительства в качестве мер по борьбе с терроризмом президент обозначил новые подходы к государственному управлению. Была провозглашена необходимость (и реализована через федеральный закон, принятый Госдумой) отказа от прямого избрания глав исполнительной власти регионов и перехода к их избранию региональными законодательными собраниями по представлению президента. Фактически речь шла о «мягком» варианте назначения губернаторов. Эту институциональную новацию можно оценить не только с точки зрения федерализма «вообще», но и в контексте роли партийной конкуренции в регионах. Отказ от прямых выборов губернаторов (как и порядок формирования Совета Федерации – отказ от прямых выборов сенаторов с 1995 г.) означал оче-

редное усекновение списка позиций (офисов), за которые могла бы развернуться конкуренция между партиями в регионах

Одним из направлений политических реформ, декларируемых федеральной властью, и призванное способствовать успешному государственному строительству, стало повышение роли политических партий. В результате появились два документа – федеральные законы «О политических партиях» (2001 г.) и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (2002 г.). В них был закреплён принцип избирания не менее 50% депутатов законодательных собраний субъектов федерации по пропорциональной системе и введён запрет на создание региональных партий – в выборах могут принимать участие лишь отделения федеральных партий. Усложнились условия создания партий и на национальном уровне. Понятно, что в условиях, когда не менее половины региональных депутатов избираются по партийным спискам, а сами партии находятся в зависимости от органов исполнительной власти, контроль над партиями по сути становится контролем над депутатами. Таким образом, формируется система, в которой депутаты от партий становятся максимально зависимы от внутрипартийной бюрократии, а она сама – от бюрократии государственной (Кынев, 2006).

Партийная реформа имела своих победителей и проигравших. Проиграли прежде всего региональные и мелкие партии, в очевидном выигрыше оказались крупные партии, и прежде всего «партия власти», задуманная как несущая ось новой партийной системы. Подавляющее большинство региональных лидеров заявили о своем вступлении в ряды «Единой России». Парламенты «нового поколения» продемонстрировали резкое увеличение партийного членства депутатов. «Единая Россия» создала сильные организации во всех регионах и стала единственной партией, которая преодолела избирательный порог на всех выборах (хотя, конечно, разброс в доле голосов, поданных за «партию власти», весьма высок). С каждым электоральным циклом идет сокращение числа значимых участников партийной игры при повышении уровня территориальной однородности голосования за партии (Третий электоральный цикл, 2007, 229).

Примечательно, что одним из основных аргументов сторонников введения в регионах смешанной (пропорционально-мажоритарной) системы стал тот, что усиление «партийной вертикали» будет способствовать единству страны, ее внутренней консолидации. Таким образом, администрация Президента напрямую связывает усиление роли партий с централизацией страны. Неудивительно поэтому, что в дальнейшем происходило внедрение уже не смешанной, а полностью пропорцио-

нальной избирательной системы. Выборы исключительно по партийным спискам прошли в законодательные органы Дагестана, Московской области, Санкт-Петербурга.

Прошедшие в декабре 2007 г. выборы в Государственную Думу, а также последняя серия выборов в законодательные собрания регионов показали резкое сокращение (эксперты говорят даже о «тотальном сжатии») реальной конкуренции между партиями на выборах. Усиливается доминирование «партии власти» и растущий заградительный барьер, который сейчас повсеместно поднимается до 7%. Региональные выборы продемонстрировали развитие феномена «управляемой партийности», когда практически любой список можно так или иначе убрать с конкурентного поля накануне выборов. Партийные списки стали массовым явлением, казалось бы, роль политических партий растет, однако эксперты отмечают также растущую «усредненность», похожесть партий с точки зрения их платформ, когда региональная и местная специфика или игнорируется вовсе или учитывается в минимальной степени.

Выборы в Государственную Думу показали усиление внутренней централизации политических партий, сокращение автономии региональных отделений. Известно, что именно по этой причине сразу несколько региональных лидеров СПС вышли из предвыборной борьбы. Борисов формулирует это положение следующим образом: «...есть московский центр, где принимаются все решения, где сконцентрированы все ресурсы, куда сходятся все нити управления, и в качестве придатка, в качестве «пушечного мяса» существует более или менее развитая партийная структура по всей стране. К моменту последней избирательной кампании тенденция централизации достигла предела».

В 90-е гг. отношения центра и регионов были «устроены» таким образом, что «политический вес» главы региона в центре определялся ни в коем случае не его партийной принадлежностью, а такими факторами как лояльность Президенту, экономическое положение региона в территориальной структуре страны и вытекающими отсюда возможностями для политического торга вокруг распределения ресурсов и полномочий. Партии, в своем большинстве, не располагали ресурсами, в свою очередь влиятельные региональные политики не имели мотивации вступать в партии, не связывали с партийным членством свои электоральные и политические успехи.

Важные изменения в «эпоху Путина» связаны с новой ролью в регионах общероссийских политических партий. Безусловно, партийная составляющая региональных парламентов возросла и будет расти и дальше. Однако не забудем, что этот процесс развивается на фоне сокращающейся межпартийной конкуренции, растущей зависимости пар-

тий от федеральной исполнительной власти, наконец, построения партий на принципах «демократического централизма», который проникает во все без исключения партии. Речь идет об унификации политического пространства страны.

Если смотреть «со стороны» партий, то ситуация складывается почти парадоксальная: в 90-е гг. партии были слабы, не имели ресурсов, поэтому были объективно не в состоянии поддерживать федерализм. Федеративные отношения вообще не развивались через партии или при помощи партий. Сейчас партии развиты гораздо лучше, однако их развитие идет в том направлении, которое не только не способствует развитию федерализма, но ему просто противопоказано.

С другой стороны, если смотреть «со стороны» федеративных отношений, очевидно, что они повлияли на состояние российской партийной системы. В 90-е гг. развитие федерализма и партийного строительства шло асинхронно, эти процессы не мотивировали и не поддерживали друг друга. Позже, в силу изменения характера федеративных отношений, центр получил возможность создать и «раскрутить» «партию власти», которая доминирует на политическом пространстве. Такую партийную систему, которая складывается сейчас в России, институты федерализма только обременяют

Литература

Глубоцкий А. Ю., Кынев А. В. Партийная составляющая законодательных собраний российских регионов // Полис. 2003. N 6

Голосов Г. Элиты, общероссийские партии, местные избирательные системы // Общественные науки и современность. 2000. N 3

Кынев А. В. Политические партии в российских регионах: взгляд через призму региональной избирательной реформы // Полис. 2006. N 6

Третий электоральный цикл в России, 2003-2004 годы. СПб, 2007

Filippov M., Ordeshook P., Shvetsova O. Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions. Cambridge: Cambridge University Press, 2004

Hale H. Why not Parties in Russia? Democracy, Federalism and the State. Cambridge: Cambridge University Press, 2007

Hutcheson D. Political Parties in the Russian Regions. L.: Rutledge Curzon, 2003

Parties without Partisans. Ed. by Russell Dalton and Martin Wattenberg. Oxford: Oxford University Press, 2002

Political Parties and Democracy. Ed. by Larry Diamond and Richard Gunther. The John Hopkins University Press, 2001

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕЖИМОВ ПСКОВСКОЙ И ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТЕЙ

В отечественной науке накоплен определенный опыт изучения политических режимов на уровне региона. В данном исследовании под политическим режимом будет пониматься «совокупность акторов политического процесса, институтов политической власти, ресурсов и стратегий борьбы за достижение и/или удержание власти». (Россия регионов, 331–375).

В качестве важнейшего основания классификации режимов обычно рассматривается степень концентрации власти в регионе (моноцентрические и полицентрические режимы), характер взаимоотношений между основными акторами («авторитарная ситуация», «гибридный режим», «демократическая ситуация») или такие параметры, как происхождение правящей группы; количество и субординация центров политического влияния; состояние гражданского общества; роль СМИ в политическом процессе; статус региона вовне (Кузьмин, 2002, 142–155).

Сравнивая Псковскую и Ленинградскую области, отметим, что оба региона относятся к Северо-Западному федеральному округу. Псковская область – единственный регион в России, имеющий границы сразу с тремя государствами – Эстонией, Латвией и Белоруссией, поэтому наибольшие объемы внешней торговли приходятся на страны дальнего зарубежья. (Торговая и инвестиционная характеристика Псковской области). Ленинградская область граничит с пятью регионами страны – Новгородской, Псковской, Вологодской областями, Республикой Карелия и Санкт-Петербургом, имеет государственную границу России с Финляндией и Эстонией (Официальный сайт Ленинградской области).

По оценкам ведущего рейтингового агентства «Эксперт РА» по итогам 2004-2005 гг. Псковская область относится к группе регионов с незначительным потенциалом и умеренным инвестиционным риском (Торговая и инвестиционная характеристика Псковской области, 2006). По итогам 2006 г. Ленинградская область заняла 2-е место по экспорту и 3-е место по импорту в СЗФО (Торговая и инвестиционная характеристика Ленинградской области, 2006). Можно говорить о том, что Ленинградская область обладает большей инвестиционной привлекательностью, чем Псковская область, большей развитостью промышленного сектора, нежели сельскохозяйственного. С 2003 года Ленинградская

область стала регионом-донором, что повысило внимание федерального центра к его развитию, в то время как пресса и власти Псковской области не склонны считать свой регион объектом внимания со стороны федерального центра. Для Ленинградской области характерно выгодное приморское положение; мощный инновационно-промышленный и кадровый потенциал; политическая, социальная и экономическая стабильность. В свою очередь, Псковская область, имея меньшие финансовые возможности, не обладает развитой инвестиционной деятельностью в отношении промышленности и сельского хозяйства, а также политической и экономической стабильностью.

Постоянно действующим представительным и законодательным органом власти Псковской области с 1994 г. является Псковское областное Собрание депутатов, в состав которого входит 44 депутата. (Официальный сайт Псковской области). Выборы в Псковское областное Собрание депутатов 4-го созыва состоялись 11 марта 2007 г. Согласно Избирательному Кодексу Псковской области депутатский корпус областного Собрания сформирован по смешанной системе 22+22. Подавляющее число депутатов, победивших на выборах в областное Собрание в одномандатных округах, - члены «Единой России». Также в Собрании представлены члены ЛДПР, «Справедливой России» и КПРФ. Та же картина наблюдается и в Законодательном собрании Ленинградской области. Подобный расклад сил, на наш взгляд, облегчает контроль федерального центра над деятельностью региональных властей через «партию власти».

Законодательное собрание Ленинградской области является постоянно действующим представительным органом государственной власти Ленинградской области с 20 марта 1994 г. (Официальный сайт Законодательного собрания Ленинградской области). Выборы депутатов Законодательного собрания четвертого созыва, которые состоялись 11 марта 2007 г., впервые прошли по смешанной системе – 25+25.

Губернатор области и образуемые им органы управления составляют систему исполнительной власти. Исполнительным органом государственной власти Псковской области является Администрация Псковской области, которую возглавляет губернатор области. Михаил Кузнецов вступил в должность губернатора области 17 декабря 2004 года. Датой начала деятельности Администрации Псковской области можно считать 24 октября 1991 года (Официальный сайт Псковской области).

Исполнительным органом государственной власти Ленинградской области является коллегиальный орган - Администрация Ленинградской области, которую также возглавляет губернатор области (с 1998 г. – Валерий Сердюков). Ленинградская область – единственный регион в

СЗФО, в котором административный центр (как и законодательный орган власти) находится на территории другого субъекта федерации – Санкт-Петербурга.

Главами Администраций выступают губернаторы Псковской и Ленинградской областей. За последние годы роль губернаторов сильно возросла во внутренней и внешней политике регионов, значительно влияя на формирования политических режимов с сильной административной властью.

Если сравнить два политических периода в развитии Псковской области (1998-2002 и 2002-2007 годы), то между ними очевидны существенные различия. До 2004 года главой областной администрации дважды был избран член ЛДПР Евгений Михайлов. Несмотря на победу на выборах в одномандатном округе в 1993 году, Е. Михайлов так и не смог войти в региональную элиту. (Алесин, 2000). Для Псковской области того времени было характерно сильное политическое противостояние губернатора области и Псковского областного Собрания. Псковская область стабильно находилась на периферии внимания федеральных властей, что оставляло условное пространство для «местных инициатив», в том числе в политической сфере.

Главными значимыми характеристиками Псковской области на тот период было отсутствие у какой-либо одной политической и финансово-промышленной группы контрольного пакета политического влияния в регионе и – как следствие – достаточно свободная конкурентная политическая среда. Это создало относительно благоприятные условия для активности общественно-политических СМИ, общественных групп, гражданских организаций. Но распространяющиеся в обществе критические настроения привели к выбору главой администрации региона М. Кузнецова (члена партии «Единая Россия»). Основным событием 2005 г. стала максимальная интеграция М. Кузнецова и его команды в федеральную «вертикаль власти» как через административные органы (Правительство РФ), так и через партию «Единая Россия». Произошла минимизация ресурсов политического влияния Псковского областного Собрания депутатов и административно-финансовое давление на глав местного самоуправления (Шлосберг, 2006).

Политический режим, сложившийся в Ленинградской области, можно охарактеризовать как достаточно устойчивый. С 1998 года Валерию Сердюкову удалось значительно усилить свои позиции. В 2003 году политическая борьба в области обострилась. В это время были избраны председатель Законодательного собрания области (отношения между ним и губернатором поначалу складывались не бесконфликтно), председатель Контрольно-счетной палаты и новый глава областной избира-

тельной комиссии. Впрочем, после победы на губернаторских выборах 2003 г. В. Сердюкова политическая борьба в регионе в значительной мере утихла.

Губернаторы и Ленинградской, и Псковской областей по Уставу регионов обладают правом законодательной инициативы, что значительно усиливает их роль в политике регионов. Однако в Уставе Ленинградской области четко прописана схема баланса между законодательной и исполнительной властью, что позволяет избежать злоупотребления губернатором своими полномочиями. Областной закон, принятый Законодательным собранием направляется губернатору Ленинградской области. В случае отклонения губернатором областного закона, последний может быть одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Областной закон, одобренный в ранее принятой редакции, не может быть повторно отклонен губернатором (Устав Ленинградской области, ст. 37) (Официальный сайт Законодательного собрания Ленинградской области).

Кроме роли официальных органов власти режимная теория подчеркивает значимость неформальных отношений между политическими акторами. Неформальные отношения всегда играли центральную роль в российском политическом процессе, и поэтому предпринимающиеся попытки ограничить роль бизнеса в принятии политических решений вряд ли смогут увенчаться успехом, особенно в регионах (Леляев, 2006).

Конечно, в последние годы в России произошел ряд изменений в отношениях между федеральным центром и регионами, направленных в сторону усиления централизации. Все большая часть решений, в которых заинтересован крупный бизнес, действующий в регионах, принимается на федеральном уровне. Отмена всеобщих выборов губернаторов лишила крупный бизнес возможности прямо влиять на избирательный процесс путем финансового участия в избирательных кампаниях. Однако на деле роль формальных и неформальных договоренностей между властью и бизнесом в региональной политике по-прежнему остается очень высокой. (Бессуднов, 2005).

Также для анализа политического режима регионов важно обращать внимание на роль СМИ в политическом процессе и уровень развитости гражданского общества в регионах. Для псковской прессы характерна высокая политизированность, которая является следствием активной общественно-политической жизни региона последних лет, которая, однако, снижается под давлением Администрации области с 2005 г.: ряд групп влияния (в том числе и представители региональных органов власти) фактически контролируют 90% псковских СМИ. (Ассоциация «Голос», 2008).

Анализ прессы приводит нас к выводу о том, что органы власти рассматриваются СМИ и населением как закрытые корпорации, живущие по собственным законам (Горный, 2005, 152–161). Следствием информационной разобщенности районов Ленинградской и Псковской областей является слабость общественных организаций и местных СМИ (Бахмин, 2003).

В Ленинградской области власти пытаются решить эту проблему путем создания совещательного органа наподобие Общественной палаты РФ, продемонстрировавшей, однако, свою неэффективность в решении общественных проблем: в 2008 г. в Ленинградской области образован Общественный совет (Информационный портал, 2008).

Литература

Академия креативных технологий. Торговая и инвестиционная характеристика Псковской области. Под ред. Г. Н. Вачнадзе. 2006 // <http://www.russia.polpred.ru/regions.html?fo=2®ion=27>

Алесин А. Наследники по кривой. Блеск и нищета псковской политической оппозиции // газета Псковская губерния. 2000. № 3 (3) – http://gubernia.pskovregion.org/number_3/3.php?print

Ассоциация «Голос». Экспертный стол «Анализ нарушений на прошедших выборах. Выводы и перспективы» 28.06.2008 – <http://www.golos.org/a1515.html>

Бахмин В. И., Александров И. Б. Общественная дискуссия «Отношения между политическими структурами и структурами гражданского общества: Псков и Великий Новгород» // 2003 г. – <http://www.navigator.pskovregion.org/?8&code=650&subcode=896>

Бессуднов А. Интервью Губернатора Ленинградской области В. П. Сердюкова журналу «Эксперт. Северо-Запад» // Эксперт. Северо-Запад. 23.05.2005

Информационный портал «47 новостей из Ленинградской области». Ленобласть наконец шагнула к гражданскому обществу – создала общественный совет // сентябрь 2008 г. – <http://47news.ru/2008/09/12/013/>

Кузьмин А. С., Мелвин Н. Дж., Нечаев В. Д. Региональные политические режимы в постсоветской России: опыт типологизации // Политические исследования. 2002

Ледяев В. Г. Социология власти: теория городских политических режимов // Социологический журнал. 2006 . № 3-4.

Нечаев В. Д. Центр и регионы России: Региональные политические системы в постсоветской России // Том 5, 2000 г., № 1, Московский Центр КАРНЕГИ – <http://www.carnegie.ru/ru/pubs/procontra/55851.htm>

Ноженко М. Кто и как возвращает в России гражданское общество // журнал «Отечественные записки». № 6. 2005 г.

Официальный сайт Законодательного собрания Ленинградской области // <http://www.lenoblzaks.ru/content/static/default.asp?shmode=1&ids=//common/O%20ZAKS&idm=history>

Официальный сайт Ленинградской области: <http://www.lenobl.ru/>

Официальный сайт Псковской области: <http://www.pskov.ru/>

Противодействие коррупции: разрешение конфликта интересов // Под ред. М. Б. Горного, А. И. Волкова. СПб., 2005.

Россия регионов: трансформация политических режимов / Общ. ред. В. Гельман, С. Рыженков, М. Бри. М., 2000.

Шлосберг Л. М. Ломка ландшафта. Политический процесс в Псковской области в 2002-2005 гг. // газета Псковская губерния. 2006. № 18 (287) – http://gubernia.pskovregion.org/number_287/05.php

АКТУАЛЬНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: РАЗНООБРАЗИЕ МОДЕЛЕЙ ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАМИ*

В действующей политической системе губернаторы являются низовым звеном нео-номенклатурной системы современной России и в этом смысле – низовой инструмент политического влияния федеральной номенклатуры, своеобразные «узлы» концентрации регионального политического влияния. Губернаторы работают как инструмент мобилизации региональной элиты (в интересах федеральных экономических проектов) и мобилизации регионального гражданского сообщества (в интересах федеральных электоральных проектов). Тонкость состоит в том, что механизм мобилизации, обеспечения региональной политической лояльности и экономического «партнёрства» региона с федеральным центром в разных субъектах федерации строится по-разному. Эта разница определяет различное качество социального доверия в отношениях федерального центра с регионами, различные соотношения ресурсов обеспечения преемственности федерального влияния и преемственности региональной влияния региональной элиты в регионах. Эти особенности отличают российский федерализм от классических, хрестоматийных образцов, что позволяет ввести для этого случая понятие «актуальный федерализм». Актуальным федерализмом мы будем называть действующую модель российского федерализма, которая определяется *структурным строением политического класса*, являющегося носителем ключевых ресурсов политического влияния. Можно выделить четыре группы случаев (мы не касаемся особых ситуаций с двумя столичными регионами – Москвой и Санкт-Петербургом), которые представляют различные модели реализации федерализма на уровне субъектов федерации.

1. Национальные регионы, такие как Татарстан, Чечня, Башкортостан. Здесь концентрация региональной власти в руках главы субъекта федерации достигается за счет того, что он является дважды *своим* в регионе: территориально своим (земляк) и национально своим (в Татарстане – татарин, в Чечне – чеченец, в Башкортостане – башкир). В основе этого типа региональной концентрации власти лежат этнополитиче-

* Материал подготовлен в рамках проекта, поддержанного РГНФ, № 08-03-14065г

ские и этнофинансовые структуры влияния, которыми – с большей или меньшей помощью федерального центра – обладает региональный лидер, и альтернативы которым у федерального центра нет. Так, М. Шаймиев еще в 1990-х годах стал монопольным обладателем такого рода локальных структур влияния. Ситуацию с досрочным выдвижением его кандидатуры для наделения полномочиями главы исполнительной власти Татарстана в 2005 году он пояснил так: «Если бы я дождался марта 2006 года, то должен был бы пройти процедуру выдвижения альтернативных кандидатур, но это не для меня» (Барахова. 2005). При этом в качестве возможной альтернативной кандидатуры экспертами назывался Р. Нургалиев, министр внутренних дел РФ (Барахова. 2005). Это значит, что в их понимании без М. Шаймиева обеспечивать лояльность региона сможет только «силовик».

В Чечне региональные этнополитические и этнофинансовые структуры влияния формировались в 2000-е годы при участии федерального центра непосредственно под фигуру А. Кадырова. Завершился же этот процесс в 2006–2007 годах, когда Чечню покинули председатель регионального правительства С. Абрамов (Барахова, Мурадов. 2005). и второй президент Чечни А. Алханов (Аллу Алханов..., 2007), а семья Кадыровых в лице Р. Кадырова стала доминирующей региональной политико-экономической и силовой структурой (Мурадов, Аленова. 2006). Ни в том, ни в другом регионе федеральный центр не имеет альтернативных каналов обеспечения региональной лояльности. Особенность модели состоит в том, что федеральный центр *доверяет*, потому что *не имеет* альтернативы. Иначе говоря, ценой альтернативы может быть политическая война, но «оплачивать» эту цену федеральный центр не готов.

Названный механизм обеспечивает достаточно устойчивую преемственность *региональной* власти, которая опирается прежде всего на *дважды свои* структуры политического наследования, элементами которых являются этнополитические династические и земляческие сети. Обеспечение преемственности *федерального* политического курса в этой ситуации осложняется безальтернативной определенностью фигуры регионального лидера. Региональная проектная активность также базируется на династическом и земляческом свойстве, исключает «чужаков».

2. Аграрно-индустриальные русскоговорящие регионы, то есть те, в которых основная масса населения – русские, а экономика не связана со стратегическими отраслями. Концентрация региональной власти в руках главы исполнительной власти субъекта федерации достигается за счет того, что глава является *не своим* в регионе: эта модель реализована в Калининградской, Нижегородской, Новгородской и других облас-

тях. Преодолевая в большей или меньшей мере конфликты интересов с региональными группами политического влияния, назначенцы-варяги формируют собственную, централизованную структуру влияния, мощь которой опирается на федеральные ресурсы государственного бюджета, доступ к управлению земельными ресурсами региона, а также на финансово-экономические ресурсы своих федеральных лоббистов. Таким образом, концентрация региональной власти достигается за счет ослабления всей региональной политической инфраструктуры, подавления активности региональных групп политического влияния. Федеральный центр на место одного «варяга» в любой момент может поставить другого. Иными словами, в этой модели центр *доверяет* губернатору, потому что *имеет* альтернативу, и не одну.

Этот механизм может обеспечивать преемственность лояльности по отношению к федеральному политическому курсу. При этом собственная политическая «наследственность» региона ослабляется, преемственность определяется «долгожительством» губернатора, со сменой которого существенно меняются формы и цели проектной активности в регионе. В «варяжской» проектная активность исключает партнёрство с региональным бизнесом и с региональным гражданским сообществом.

3. Регионы, на территории которых находятся предприятия стратегических промышленных корпораций (добыча нефти, газа, драгоценных металлов и алмазов, шахты, машиностроение и пр.). Здесь губернатором становится фигура, *своя* для соответствующей промышленной корпорации: в регионе, где есть предприятия «Газпрома», – *своя* для «Газпрома», «Рособоронэкспорта» – *своя* для «Рособоронэкспорта» и т.д. Такой губернатор также преодолевает конфликты интересов групп влияния, представляющих другие, региональные отрасли экономики, и укрепляет свое влияние тем, что сдерживает диверсификацию региональной экономики. Концентрация региональной власти осуществляется как за счет подавления/подчинения активности региональных групп политического влияния, так и за счет сдерживания разнообразия экономической активности в регионе. Такому губернатору федеральный центр *доверяет* потому, что так же, как и в предыдущем случае, *может заменить* его. Публичная региональная политическая преемственность приобретает выраженные черты корпоративной преемственности, которая, в свою очередь, достаточно жестко подчинена федеральному политическому курсу. Региональная проектная активность связана с активностью ключевого предприятия, имеет узко отраслевой характер.

4. Модель представляет собой сложную смесь первых трех. В этих случаях разнообразие факторов и групп влияния становятся либо основой структур регионального социального партнёрства либо основой

непрерывных конфликтов интересов и войны «всех против всех». В первом случае федеральная власть поддерживает партнёрскую политику губернатора, в т.ч. и по отношению к федеральному центру; во втором случае – предпочитает «приводить» ситуацию к одной из первых трёх конструкций.

Литература

Аллу Алханов назначен заместителем министра юстиции // Коммерсантъ. 2007. 15 февраля .

Барахова А. Доверительное упреждение // Коммерсант – Власть. 2005. № 11.

Барахова А., Мурадов М. Подобрю, по здоровью // Коммерсантъ. 2005. 1 марта – <http://www.kommersant.ru>

Мурадов М., Алленова О. Рамзан Кадыров ополчился на все стороны света // Коммерсантъ. 2006. 15 апреля.

А. Н. Дмитриев
(Санкт-Петербург)

ТРАНСФОРМАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ ИСТОРИИ РОССИИ

Необходимо отметить, что исторический путь становления и развития исполнительных федеральных органов государственной власти субъектов России охватывает длительный период, в связи с чем, по моему мнению, необходимо выделить нескольких периодов их становления и развития.

Первый период охватывает период с 1985 по 1990 гг. В данный период процесс становления исполнительных федеральных органов государственной власти субъектов РСФСР выступал частью общего курса реформ, осуществляемых в СССР. В 1985-1990 гг. правящая партия проводила политику модернизации экономики СССР путем внедрения в нее элементов производственной демократии и новых методов хозяйствования. Расширение экономической самостоятельности РСФСР и ее субъектов входило в противоречие с существующей директивно-плановой моделью экономики. В данной ситуации КПСС должна была решиться на модернизацию существующей политической системы. На

XIX Всесоюзной конференции КПСС было принято решение о передаче части власти от партийных организаций к Советам. Для системы местных Советов предписывалось восстановить руководящее положение выборных органов Советов по отношению к исполнительным органам. Однако изменения в политической системе СССР не привели к повышению эффективности государственной власти, а породили политический конфликт. В стране сформировалось 2 центра власти - система партийных органов и органов государственной власти союзных республик.

Начался второй период становления исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, который охватывает период с 1991 по 1993 гг. и характеризуется процессами ликвидации механизмов авторитарной власти центра на территории РСФСР на основе консолидации системы государственной власти внутри республик. Самым радикальным мероприятием данного периода явилось принятие Декларации «О государственном суверенитете РСФСР» от 12 июня 1990 г., ознаменовавшей появление государства Российская Федерация.

В указанный период в РСФСР были заложены основы процесса развития института Президента в республиках - субъектах РФ: 1 ноября 1991 г. V Съездом народных депутатов РСФСР в Конституцию РСФСР 1978 года была введена глава 15 - «Глава исполнительной власти (Президент) республики в составе РСФСР», согласно которой Президент республики объявлялся высшим должностным лицом республики и главой исполнительной власти. В 1992 году был принят Закон РСФСР «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации», который объявлял администрацию самостоятельным органом власти субъекта РФ, тем самым ликвидировал юридическую основу прежней системы Советов народных депутатов.

Третий период, ознаменовавшийся принятием Конституции РФ, юридически закрепившей модель федеративного государства, охватывает период с 1993 по 1999 гг. Сохранившееся после подписания Федеративного договора фактическое неравенство между республиками, с одной стороны, и краями и областями - с другой, усилило попытки последних добиться равного статуса. Противоречие между регионами и федеральным центром в 1993 г. развивалось на фоне борьбы между Президентом Российской Федерации, Верховным Советом и Съездом народных депутатов Российской Федерации. Конфликт получил разрешение силовыми методами в сентябре-октябре 1993 г. Одержав победу, Б. Н. Ельцин использовал ситуацию для реорганизации системы Советов, в результате которой на региональном уровне монополия на реаль-

ную власть стала принадлежать главам областных администраций. Положительным и основным следствием конфликта стало принятие 12 декабря 1993 г. Конституции РФ.

Статья Конституции РФ 77 гласит, что «система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации». Поскольку такого закона до 1999 г. не существовало, положение это сводилось к такой формулировке, как «самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя», к которым, в свою очередь, можно отнести только положения статей 3 и 10 Конституции РФ, закрепляющих принципы народовластия и разделения властей, причем последний принцип не означает необходимость копирования модели устройства федеральных органов государственной власти на уровне субъектов РФ. (Конституции РФ, 2008, 15)

Последний период охватывает отрезок времени с 2000 г. по сегодняшний день. Данный период развития российской государственности характеризуется проведением мероприятий по укреплению федеративных начал, централизации страны, реформированию «вертикали» власти.

Начало реформирования властной вертикали было положено Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе», согласно которому на территории Российской Федерации образовано семь федеральных округов с соответствующим полномочным представителем в каждом из них. Таким образом, Президент РФ получил возможность более эффективно осуществлять взаимодействие с субъектами РФ через своих представителей.

Для усиления непосредственного воздействия на высших должностных лиц субъектов РФ и более тесного взаимодействия с ним Президент РФ выступил на заседании Правительства РФ с инициативой о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов госу-

дарственной власти субъектов Российской Федерации», касающихся порядка наделения гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ и закрепляющих наделение указанными полномочиями гражданина РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по предложению Президента РФ.

В связи с вышесказанным, по моему мнению, в России мероприятия по реформированию «вертикали» власти заключаются, прежде всего, в жестком подчинении исполнительных органов государственной власти субъектов РФ Президенту РФ и его Аппарату, в стирании каких-либо отличий в статусе высших должностных лиц субъектов РФ (о чем свидетельствует как отстранение от участия в процессе избрания высших должностных лиц субъектов РФ населения субъектов РФ, так и ужесточение ответственности высших должностных лиц субъектов РФ перед Президентом РФ, а также попытка закрепления на федеральном уровне общих критериев оценки их деятельности). Важное значение в подтверждение конституционности действий федеральных органов государственной власти в указанном процессе укрепления «вертикали» власти играет Постановление Конституционного Суда Российской Федерации N 13-П от 21 декабря 2005 г., в котором обосновывается законность внесения Президентом РФ кандидатур на пост высших должностных лиц субъектов РФ, а так же делается ряд существенных выводов, препятствующих пресечению каких-либо дальнейших попыток опротестования действий и решений Президента РФ и федерального центра в отношении субъектов РФ.

Литература

XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза 28 июня -1 июля 1988 г.: Стеногр. отчет: В 2 т. М. Политиздат, 1988. Т. 2.

Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1992, N 13, ст. 663; N 34, ст. 1966; 1993, N 17, ст. 601; N 34, ст. 1398

Конституция Российской Федерации с комментариями Конституционного Суда РФ. М., 2008.

Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. N 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» http://www.ksrf.ru:8081/SESSION/S__bE2z2ExP/PILOT/main.htm

Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. N 849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» и «Положение о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» (в ред. Указов Президента РФ от 21.06.2000 N 1149, от 09.09.2000 N 1624, от 30.01.2001 N 97, от 06.04.2004 N 490, от 05.10.2004 N 1272, от 21.03.2005 N 316) // Российская газета, 16 мая 2000 г.; Собрание законодательства РФ, 26.06.2000, N 26, ст. 2748; 18.09.2000, N 38, ст. 3781; 05.02.2001, N 6, ст. 551; 12.04.2004, N 15, ст. 1395; 11.10.2004, N 41, ст. 4021; 28.03.2005, N 13, ст. 1135.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». М., Ось-89, 2008.

Р. В. Евстифеев
(Москва)

РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ, РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ И ГЛОБАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ: СЦЕНАРИИ ВЗАИМОВЛИЯНИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ТРАЕКТОРИИ

Растущая зависимость социально-политического и экономического развития современных государств от происходящих в мире в целом, сегодня является общепризнанной. Формы, направленность и степень этой зависимости, конечно же, весьма различны, но для того, чтобы понять сущность происходящих в стране политических преобразований и, самое главное, предположительно определить контуры государственного развития, в том числе будущее российского федерализма, теперь недостаточно одного понимания внутренних причин и движущих сил.

В последние десятилетия XX и в начале XXI в. именно глобализация становится одной из главных детерминант, определяющих течение не только социально-экономических, но и политических, и культурных процессов.

Влияние глобализационных вызовов второй половины XX века выразилось в том, что большое количество стран мира таки или иначе вынуждены были проводить реформы, направленные на повышение эффективности государства, в том числе меняющие принципы и инструменты взаимодействия центра и регионов. Важно отметить, что самое непосредственное и часто определяющее участие в осмыслении проблем, выработке адекватного языка их описания и, наконец, в продукци-

ровании этих изменений принимала политическая наука (Евстифеев, 2006).

Можно выделить по крайней мере четыре базовых глобальных вызова, прямо влияющих на будущее российского федерализма и регионов.

1. «Возвращение истории», связанное с рождением новых движущих сил историко-политического процесса. Если в конце XX века большинство исследователей утверждали о приходе новой (третьей) волны демократизации (С.Хантингтон), или вообще о «конце истории» (Ф. Фукуяма), то в начале XXI века стало ясно, что никакого «конца истории» не предвидится, более того, некоторые исследователи прямо говорят о кризисе либеральной демократии (Ф. Закария) и даже о «демократическом откате». «Возвращение великих авторитарных держав» (Azar, 2007) в высшую лигу мировых политических и экономических игр является главным вызовом современной демократической модели организации обществ.

2. «Возвращение государства», связанное с возникновением таких серьезных проблем, разрешить которые никакие межгосударственные и надгосударственные образования не в состоянии. Несмотря на заклинания и мрачные пророчества, национальное государство оказалось довольно живым объектом и умирать не собирается (Фукуяма, 2007). Таким образом, либеральные принципы построения и развития государства, в том числе и федеративного, требуют пересмотра, если не полной замены (Евстифеев, 2008).

3. Превращение глобализации в глобализацию с «не западным лицом» означает, что рост китайской и индийской экономик приведет к тому, что к 2020 году многие стандарты и нормы глобализирующегося мира будут задавать уже не западные страны во главе с США (National Intelligence Council)

4. Превращение полярного мира в «бесполярный беспорядок» предполагает, что на наших глазах возникает новый «unpolar disorder», или по-русски «бесполярный беспорядок» (Naass, 2008), где полюсом силы неожиданно и ненадолго может стать любое государственное и негосударственное образование (Zakaria, 2008).

Таким образом, появление новых движущих сил развития историко-политического процесса, преждевременные «похороны» национального государства и возвращение его в новом облики, проявление незападного лика глобализации и зарождение «бесполярного беспорядка» с большим количеством вступающих в глобальную игру новых участников ставят перед российским федеративным государством крайне сложные и нетривиальные задачи (Евстифеев, 2007).

Переплетение экономических и указанных политических глобальных факторов хорошо прослеживается при анализе социально-экономической и политической эволюции регионов России.

Методологической основой такого анализа может служить теория «глобальных ворот», которой посвящен целый ряд глубоких работ (Андерссон, 2001). Из российских работ можно отметить проект «Российские ворота в глобальный мир» Национального института «Высшая школа управления» (Российские ворота в глобальный мир, 2007), соответствующий доклад и серию публикаций участников проекта в журнале «Полис» (Полис, 2007). Сценарии эволюции регионов, непосредственно окружающих «глобальные ворота», могут проходить по одной из трех траекторий.

1. Пара близко расположенных «ворот» формирует ось, и большая часть регионов этой оси постепенно инкорпорируется в состав «широких ворот».
2. Регионы, примыкающие к «воротам», превращаются в их сервисную «хору».
3. Частично выполняя функции сервисной «хоры», примыкающие к «воротам» регионы сохраняют значимую трансформационную экономику, как правило связанную с высокотехнологичным гражданским или военным машино- и приборостроением.

Исследование развития регионов, расположенных вдоль наиболее перспективных осей функционирования Москвы в качестве «ворот в глобальный мир» показало, что это развитие обусловлено во многом действием центробежных сил, стягивающих в единую точку не только финансы, но и различные социальные и политические сети.

Соотношение силы региональных политических и экономических элит, с одной стороны, и крупного московского капитала – с другой, в значительной мере и определяло политико-экономическое своеобразие региона. Уже в середине 1990-х годов регионы четко разделились на три группы, и различия между этими группами сохраняются до сих пор.

I. Полная сдача региональных сетей власти на милость крупного олигархического капитала. Эта судьба постигла прежде всего относительно бедные природными ресурсами регионы, не сумевшие быстро приспособиться к условиям рынка.

II Более или менее успешное сопротивление региональных элит вторжению крупного капитала извне. Очевидно, что для такого сопротивления необходимы хотя бы минимальные финансово-экономические ресурсы, поэтому в регионах, чьи элиты так или иначе отражали натиск московского капитала, экономический кризис был не настолько глубоким, чтобы угрожать экономике полным крахом. Отличительной чертой

данных регионов была также эффективная консолидация сетей власти и влияния.

III. Непрístupная крепость. К данной группе относятся не только экономически развитые и/или богатые природными ресурсами регионы, но и территории, не представляющие никакого интереса с экономической точки зрения. Как правило, речь идет о национальных республиках, сети власти и влияния которых интегрированы на основе этнических символов общности, противопоставляющих их остальной России.

Введение института полномочных представителей президента РФ в федеральных округах и отказ от выборного принципа комплектования губернаторского корпуса негативно сказались на способности региональных сетей противостоять московскому олигархическому бизнесу, тем более что последний сегодня во многом контролируется федеральной политико-административной элитой. В результате регионы второй группы, которые в 1990-х годах более или менее успешно сопротивлялись наступлению московского олигархического бизнеса, все больше сливаются с регионами первой группы.

Отсутствие внятной региональной политики отразилось не только на самих регионах, но существенно усложнило стартовые позиции России на пути к современному эффективному государству, включенному в мировое глобальное пространство через несколько «глобальных ворот». Размышляя в парадигме эффективного федеративного государства, следует признать, что пока не выработано однозначных рекомендаций по ее достижению в разрезе регионального развития. Не решенным остается главное противоречие между усиливающейся эффективностью авторитарных систем (видимо, вплоть до регионального уровня) и сделанным народом России выбором в пользу демократического федеративного государственного устройства. В этом противоречии проявляется и вся сложность выработки и проведения эффективной региональной политики, которая должны быть сопряжена с теми вызовами, которые диктуются современностью.

Литература

Андерссон О., Андерссон Д. (ред.). Ворота в глобальную экономику. М. 2001.

Евстифеев Р. В. Государственное управление как предмет политической науки: размышления у парадного подъезда // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. Материалы 5-й международной конференции факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова (31 мая – 2 июня 2007 г.). М., 2007.

Евстифеев Р. В. Российский путь к эффективному государству // Научный эксперт. Выпуск 7-8, 2008 - http://www.rusrand.ru/about/news/news_215.html

Евстифеев Р. В. Песня варяжского гостя: российская политическая наука в чертогах государственного управления // Без темы. Научный общественно-политический журнал. № 2. 2006.

Полис. 2007. № 7.

Российские ворота в глобальный мир. М., 2007.

Фукуяма Ф. Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке. М., 2007.

Azar G. The Return of Authoritarian Great Powers// Foreign Affairs , July/August 2007.

National Intelligence Council – http://www.cia.gov/nic/NIC_2020_project.html

Richard N. Haass. The Age of Nonpolarity. What Will Follow U.S. Dominance // Foreign Affairs , May/June 2008.

Zakaria F. The Future of American Power. How America Can Survive the Rise of the Rest // Foreign Affairs , May/June 2008.

Е. В. Ефанова
(Волгоград)

«ГУБЕРНИЗАЦИЯ» РОССИИ КАК НОВЫЙ ФОРМАТ ФЕДЕРАЛИЗМА

1. На базе индустриального в своей основе единого народнохозяйственного комплекса и гомогенного государственно-правового пространства СССР, сформировались административно-интегрированные сообщества. С одной стороны, это воспринимается, как нормальная реакция общества на советский сверхцентрализм, но с другой, признается существование на территории страны нефеодалных региональных политических режимов. Это стало возможным вследствие правового вакуума на федеральном уровне и политического кризиса самого федерального центра и проявившихся вновь этнических различий как ключевого фактора культурно-территориальной дифференциации. Превратившись в независимое государство, Россия сохранила федеративную форму территориально-политической организации.

2. Исследование современного российского федерализма может быть осуществлено через процесс регионализации, который способствует не

только расширению связей государства с внешним миром (участие в международном разделении труда, создание новых моделей глобальной и региональной безопасности), но обуславливает хаотическую политическую децентрализацию. Это выражается в выявлении закономерностей политического функционирования территориальных общностей, территориально-политической организации общества и государства, политико-правового статуса субъектов РФ, порядка формирования институтов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, принципов взаимодействия институтов власти субъектов Федерации с органами власти государства в целом. При этом особое место занимает вопрос о статусе вновь образовавшихся административно-территориальных единиц, развитие которых нередко сопровождается асимметричностью и неравномерностью.

3. Новацией в российской политико-административной структуре стала идея «губернизации», то есть выравнивание статуса регионов с полной ликвидацией института национально-территориальной автономии, причем существующие территории очень разнородны по составу населения и ресурсной базе. С 2000 года наблюдаются существенные изменения в политико-административной структуре российского государства на двух управленческих уровнях. Первый - система федеральных округов, второй – образование нового субъекта на основе внутренней реорганизации территории. При этом федеральные округа не являются новыми единицами политико-административной структуры РФ.

4. Проведение конституционной реформы с укрупнением регионов приводит к созданию новой политико-административной карты России. На базе 89 территориальных единиц происходит образование новых субъектов РФ. Так, с 2003 года начался процесс объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого АО, что привело к образованию Пермского края в 2005 году. В 2007 году закончился процесс присоединения Таймырского АО и Эвенского АО к Красноярскому краю, а также образование Камчатского края в результате интеграции Камчатской области и Корякского АО. В 2006 году начался процесс объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского АО, в 2007 – объединение Читинской области и Агинского Бурятского АО. Очевидно, что доминирует политическая тенденция к укрупнению субъектов федерации.

5. Политическое будущее России сопряжено с дальнейшим продвижением к укреплению регионов федеральных земель и частичной отменой национально-территориальной автономии. В последующем это создаст упрощенный формат взаимоотношений в системе «центр-регион» и минимизирует размежевания на новом управленческом уровне политических структур, что способствует централизации государственной власти. Об-

ратной стороной «губернизации» выступает политическая экспансия «большого» субъекта «малого» и ярко выраженный интерес к созданию «новой» политико-административной структуры.

Н. Е. Жигалова
(Нижний Новгород)

ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ

Система регионального и муниципального управления является одним из методов оценки стабильности и привлекательности микро-экономической среды осуществления деловой активности, которая, по замечанию Porter, оказывает существенное влияние на "степень изо-щренности стратегии конкурентной борьбы между компаниями, функционирующими в данном регионе". Во многих международных экономических исследованиях характеристики системы управления рассматриваются как более значимый фактор влияния на стратегический потенциал, чем тип инфраструктуры.

В этой связи, органы регионального и местного управления нуждаются в инструментарии самоконтроля эффективности управленческой деятельности, обеспечивающей развитие территории в целом, что обуславливает актуальность разработки инструментария оценки качества и результативности управления социально-экономическим развитием регионов и муниципальных образований.

Методология оценки и эффективности управления социально-экономическим развитием на различных уровнях иерархии базируется на ряде устоявшихся и достаточно надежных научных подходов, которые успешно используются в практике управленческой деятельности. Однако определение критериев оценки деятельности органов исполнительной власти с учетом динамики социально-экономических систем в методологическом отношении является не до конца решенной задачей.

Проведенное исследование показывает, что до сих пор не существует единой методики оценки эффективности управления территориями. Отсутствует систематическая работа по анализу практического опыта регионов и муниципальных образований.

Наиболее существенными недостатками мы считаем, во-первых, недостаточное внимание, уделяемое оценке управленческого воздействия на уровень развития территории; во-вторых, приоритетом большинства

рассмотренных методик является оценка экономической составляющей развития, что не отвечает современному пониманию социально-экономического развития, так как не отражает значимость социальных и экологических результатов этого процесса. Кроме этого, к недостаткам мы относим слишком широкий перечень индикаторов, сложность необходимых расчетов, отсутствие интегральных индикаторов, наличие показателей, для расчета которых невозможно получить данные в существующей информационной системе России.

Это обуславливает необходимость поиска новых подходов и разработки более объективной системы оценки результатов развития. Для получения более объективных результатов при анализе необходимо учесть следующие аспекты:

- мнение населения,

- характер и объем информации о деятельности местных органов власти по управлению развитием,

- степень взаимодействия субъектов управления развитием,

- ориентацию на поиск нестандартных способов решения проблем.

В большинстве стран мира, в том числе и в России, используются показатели, имеющие, как экономическую, так и социальную основу. Общее количество критериев оценки деятельности структур управления, на любом уровне иерархии, может достигать 30-40, однако для оперативной оценки эффективности системы управления рекомендуется использовать не более 7-11.

Ученые отмечают следующую особенность оценки эффективности деятельности государственной и муниципальной служб, проявившуюся в международной практике. Она смещается в сторону факторов социокультурного и духовного характера, что отражает изменение в иерархии ценностей управленческой деятельности. Положительные ценностные показатели технико-технологического и экономического характера отодвигаются показателями социокультурными.

Критериями специальной социальной эффективности государственного управления являются различные проявления организации и функционирования системы органов государственной власти и местного самоуправления. Их — немало, поскольку субъект государственного управления исключительно сложен, многогранен, и в нем каждый элемент и взаимосвязь представляют собой интерес для анализа и оценки.

Следовательно, в комплексном анализе должны использоваться индикаторы оценки, рассчитываемые на основе не только статистических данных, но и результатов опроса жителей территории, анализа приме-

нения инструментов управления развитием и отчетов органов регионального и местного самоуправления о проделанной работе.

При формировании инструментария оценки за основу мы взяли управление по результатам как альтернативу детализированным алгоритмам действий и жесткому пошаговому контролю. Рассматриваемый подход наиболее удобен для оценки качества управления развитием сложных социально-экономических систем. При определении предмета оценки эффективности управления развитием регионов и муниципальных образований нельзя ориентироваться только на «непосредственный результат», то есть результат, учитывающий только прямые следствия управленческой деятельности (принимаемые решения и реализуемые мероприятия) – это слишком узкая трактовка. Практически невозможно оценить какая «доля» полученных результатов связана непосредственно с работой региональных и муниципальных органов и других субъектов управления развитием. Для этого требуется исчерпывающая информация обо всех факторах внутренней и внешней среды объекта исследования, получить и проанализировать которую не представляется возможным.

Заслуживает внимания опыт Инновационного центра Волго – Вятской академии государственной службы по формированию критериев оценки эффективности работы муниципальных служащих. Одним из направлений оценки эффективности управления территорией здесь является выявление общественного мнения. Например, по результатам анкетирования при обобщении мнения общественности и экспертов ряда районов Нижегородской области были получены следующие результаты: 63,6 % опрошенных считают, что Администрация их района полностью координирует и направляет социально-экономическую жизнь в районе. 36,4 % респондентов выразили в этом сомнение. 9,1 % опрошенных выделяют пассивность и некомпетентность сотрудников аппарата Администрации района. Среди проблем, в которых отмечается недостаток руководства района, выделяется работа коммунального хозяйства и здравоохранения (63,3 % респондентов отметили данную проблему); 27,3 % опрошенных выделили плохую работу системы образования*.

63,6 % опрошенных положительно оценили решение вопросов, с которыми обращались в Администрацию. В целом 27,3 % респондентов оценили работу районной администрации как высокую, 36,3 % - выше среднего.

* Опрос проводился в 2005 г. (до начала реализации приоритетных национальных проектов в сфере образования и здравоохранения).

Предлагаемая нами система индикаторов позволяет ответить на вопрос, как отражается динамика показателей различных сфер жизнедеятельности территории на уровне жизни (благополучии) населения, что должно являться главной целью развития, и как органы власти управляют процессом развития.

Представленная система состоит из двух частей. С помощью первой оцениваются результаты развития территории (муниципального образования), отражаемые динамикой уровня социально-экономического развития. Во второй части сгруппированы индикаторы оценки процесса управления развитием. Частные индикаторы входят в состав интегральных индикаторов, которые в свою очередь являются составной частью определенного блока, характеризующего динамику развития той или иной сферы (таблица 1).

На первом этапе проведения оценки необходимо собрать массив данных, достаточный для проведения оценки. Для расчета предложенных индикаторов необходимо использовать данные государственной и муниципальной статистики, результаты опроса населения исследуемых регионов и муниципальных образований, программы социально-экономического развития, отчеты местных органов власти о проделанной работе, публикуемые в средствах массовой информации. На втором этапе предложенные показатели приводятся в сопоставимый вид за счет нормализации. На третьем этапе рассчитываются интегральные индикаторы оценки с учетом коэффициентов значимости каждого из их элементов. На заключительном этапе, на базе интегральных индикаторов рассчитываются сводные индикаторы оценки уровня развития основных сфер жизнедеятельности территории.

Таблица 1

Основные направления оценки эффективности управления территориальным развитием

Оценка динамики развития региона (муниципального образования)	
Экономическая сфера	Производственная деятельность
	Малый бизнес
	Рынок труда
	Потребительский рынок
	Территория и транспортные сети
Финансовая сфера	Бюджет
	Финансовое положение организаций
	Инвестиционная привлекательность
Социальная сфера	Демографическая ситуация

Оценка динамики развития региона (муниципального образования)	
	Доходы населения
	Обеспеченность населения жильем
	Обеспеченность услугами транспорта и связи
	Обеспеченность образовательными услугами
	Удовлетворение культурных и спортивных потребностей
	Формирование гражданского общества
Экология и здоровье населения	Экологическая ситуация
	Здравоохранение
	Заболеваемость населения
Оценка процесса управления развитием	
Оценка стратегического плана (концепции) развития	Система стратегического планирования
	Содержание стратегического плана
	Вовлеченность населения
	Реализация стратегического плана
Оценка программы социально-экономического развития муниципального образования	Стратегическая ориентация программы
	Комплексность
	Обоснованность
	Реализация и контроль
Оценка текущей деятельности органов власти	Анализ отчетов о работе администрации
	Мнение населения

Можно выделить качественные и количественные критерии оценки эффективности управления. Качественные критерии определяют индивидуальную специфику конкретной ситуации, а количественные — являются более универсальной характеристикой, поэтому рассмотрим именно количественные критерии принятия решений по наиболее важным для любого региона и муниципального образования вопросам (см. табл. 2).

Таблица 2. Критерии деятельности государственных и муниципальных органов управления

Подсистема	Количественные критерии
Макроподсистема в целом	Развитие общественного самоуправления, соблюдение законности и правопорядка, эффективного взаимодействия всех ветвей государственной власти в условиях демократизации общества и рационального сочетания законодательной, исполнительной и судебной власти
Общие критерии	Численность работников органов управления на 1000 населения, чел. Общие расходы на органы управления, т. руб. Удельный вес расходов на содержание в бюджете, % Число государственных и муниципальных учреждений, шт. Среднемесячная заработная плата, руб.
Городская Дума	Общие расходы на Земское собрание, т. руб. Удельный вес расходов на содержание в бюджете, % Число протестов, вынесенных прокурором на постановления, принятые городской Думой, шт. Число принятых постановлений, шт. Число депутатов, чел. Уровень активности избирателей на выборах, %
Городская администрация	Общие расходы на администрацию, т. руб. Удельный вес расходов на содержание в бюджете, % Численность работников администрации на 1000 населения, чел. Число подразделений, шт. Число протестов, вынесенных прокурором, шт. Число изданных распоряжений, шт. Число распоряжений под личным контролем мэра,
Налоговые органы	Численность работников на 1000 населения, чел. Объем налоговых поступлений в бюджет, руб. Общая численность работников, чел. Затраты на содержание налоговых органов, т. руб. Среднемесячная зарплата работников, руб. Число подразделений, шт.
Правоохранительные органы	Всего зарегистрировано преступлений на душу населения, шт. Уровень раскрываемости, % Численность работников, чел. Число подразделений, шт. Общие расходы на содержание, тыс.

Подсистема	Количественные критерии
Суд и прокуратура	Численность осужденных по приговорам на душу населения, шт. Состав осужденных по возрасту и половому составу Общая численность работников, чел. Общие расходы на содержание, т. руб. Уровень раскрываемое™ преступлений по видам, % Удельный вес расходов в бюджете, % Среднемесячная зарплата работников,
Органы госконтроля	Число пожаров, шт. Количество нарушений антимонопольного законодательства, шт. Размер штрафных санкций СЭС, т. руб. Общие расходы на содержание, т. руб. Численность работников, чел. Среднемесячная зарплата работников, руб.
Органы госстатистики	Количество статистических сборников города, шт. в год Расходы городской администрации на приобретение стат. информации, т. руб. Общее количество показателей, т. шт. Численность работников, чел. Затраты на содержание, т. руб. Среднемесячная зарплата работников, руб.
Общественные организации	Число зарегистрированных обществ, партий и движений, шт. Число граждан, состоящих в партиях и движениях, чел. Средний процент голосования на выборах, % Процент работников, состоящих в профсоюзе, % Доверие к органам власти, % Число участников забастовок и стачек, т. чел.

Для формирования интегрального показателя оценки эффективности системы управления может быть использована дискриминантная факторная модель:

$$Q = \sum (X_j * P_j) \quad (1)$$

Q-суммарная взвешенная оценка эффективности системы управления регионов (муниципальных образований),

X_j - относительный критерий потенциала системы управления, отнормированный по эталонному значению данного показателя;

P_j – вес j-того показателя.

Наиболее трудоемким и сложным в применении предложенного интегрального показателя на практике является определение весовых коэффициентов частных показателей. В связи с этим нами предлагается использовать для его расчета экспертные методы, под которыми понимается комплекс логических и математико-статистических методов и процедур, направленных на получение от специалистов информации,

необходимой для подготовки и выбора рациональных решений. Применение для расчетов математических методов и моделей является существенным фактором повышения научного уровня управления, однако полная математическая формализация данной задачи неосуществима.

Модель оценки уровня эффективности управления может быть построена с использованием факторного и корреляционного анализа.

Для проверки модели можно использовать такие инструменты как Final loss (общая ошибка), R (коэффициент множественной корреляции), Variance explained (объясненная дисперсия). Полученные результаты позволяют сделать вывод об очень высокой степени адекватности предлагаемых для оценки индикаторов.

Эконометрическая модель оценки уровня организационно – административного потенциала довольно проста и может быть использована в деятельности органов регионального и местного управления для описания характера и предвидения тенденций динамики социально-экономического развития. Применение данной модели региональными и местными органами позволит произвести самоконтроль результативности управления развитием территории.

Литература

Жигалова Н. Е. Анализ и диагностика социально – экономического развития муниципального образования. Часть 2: Учебное пособие. Н. Новгород, 2008.

Жигалова Н. Е. Методологические аспекты диагностики в управлении развитием региона/Н.Е.Жигалова // Ученые записки ВВАГС.Н. Новгород, 2005.

Жигалова, Н. Е. Управление муниципальным хозяйством: вопросы теории и практики. Учебник / Под ред. А.И. Гаврилова. - Н. Новгород, 2008. Гл. 6–10. С. 114–340.

ТЕНДЕНЦИЯ УКРУПНЕНИЯ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ: ЭКОНОМИЧЕСКИЙ, ПОЛИТИЧЕСКИЙ, АДМИНИСТРАТИВНЫЙ АСПЕКТЫ

Глядя на карту Российской Федерации, в глаза сразу бросается несколько обстоятельств. Первое, насколько огромен наш любимый многоэтажный «дом» (площадь России - 17 075,4 тыс. км²); второе, насколько разные в нем «квартирки» (на момент написания тезисов 83 субъекта), одни субъекты большие, другие маленькие, одни вытянутые, другие почти круглые и правильной формы. Российская Федерация – молодое государство, с момента распада Союза прошло всего лишь 17 лет, прошло очень мало времени для оформления государственного образования, нужно посмотреть как «машина» (закрепленная в 1993 году – принятие Конституции) будет работать. Однако уже сейчас идут изменения в составе страны, появляются новые регионы.

В данной работе речь будет идти о тенденции укрупнения российских регионов (само понятие «регион» имеет массу определений – около 40, мы под регионом будем понимать «субъект РФ»). Уместно ли говорить о «тенденции укрепления», на наш взгляд это вполне обосновано, для более подробного знакомства рассмотрим из чего складывается данная тенденция:

- в декабре 2001 года был принят Федеральный конституционный закон, который стал правовой базой для нового процесса в административно-территориальном устройстве страны – укрупнения субъектов Федерации (ФКЗ № 6);

- активно ходят разговоры о том, что нашей стране не нужно такое огромное количество произвольно-абстрактных, «с потолка» взятых границ, которые мелкой сеточкой покрывают ее на всем протяжении, затрудняя процессы управления. Например, вице-спикер Любовь Слиска считает, что количество субъектов Федерации должно быть 35-40 (Полит.ру), лидер ЛДПР Владимир Жириновский уже много лет идет на выборы с программой 15 субъектов РФ, а знаменитый американский политолог - геополитик Збигнев Бжезинский говорит, что России нужны три макрорегиона: *Европейская часть России, Сибирская республика и Дальневосточная республика, тогда было бы легче развивать более тесные экономические связи с Европой, с новыми государствами Цен-*

тральной Азии и с Востоком, что тем самым ускорило бы развитие самой России.

- дело не заканчивается разговором, число субъектов уменьшается, с 89 в 1993 году (принятие Конституции РФ), до 83 (данные на сентября 2008 года). Прецедентом создания нового субъекта РФ стало объединение Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, следующим шагом объединение Красноярского края с Таймырским и Эвенкийским автономными округами, на этом список желающих объединиться не заканчивается, см. таблицу.

Название нового субъекта РФ	Объединяющиеся субъекты	Воля граждан	Стадия	Сроки
Пермский край	Пермская область, Коми-Пермяцкий автономный округ	Референдум проведён 7 декабря 2003 года, 83 % населения обеих территорий высказались за объединение.	Объединение завершено	Субъект РФ образован 1 декабря 2005 года
Красноярский край	Красноярский край, Таймырский автономный округ и Эвенкийский автономный округ	Референдум проведён 17 апреля 2005 года, 60% населения обеих территорий высказались за объединение.	Объединение завершено	Субъект РФ образован 1 января 2007 года
Камчатский край	Камчатская область, Корякский АО	Референдум проведён 23 октября 2005 года, 84 % населения обеих территорий высказались	Объединение завершено	Субъект РФ образован 1 июля 2007 года

		за объединение.		
Иркутская область	Иркутская область, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	16 апреля 2006 года проведен референдум, соответственно 89,77 и 97,77% их населения высказались за то, чтобы новый субъект назывался Иркутской областью	Объединение завершено	Субъект образован 1 января 2008 года
Забайкальский край	Читинская область, Агинский Бурятский автономный округ	Референдум проведён 11 марта 2007 года, более 90 % населения высказались за объединение.	Объединение завершено	Субъект образован 1 марта 2008 года
Проектные названия: Поморский край, Архангельский край, Северный край	Архангельская область, Ненецкий АО.	В 2008 году планировалось проведение референдума об объединении регионов, дата неизвестна.	С 1 января 2008 ряд властных полномочий НАО отошёл к Архангельской области	Неизвестно
Проектные названия: Петербургская губерния, Невский край,	Санкт-Петербург, Ленинградская область.	Идея активно обсуждается, например её поддерживает Губернатор	Обсуждение	Неизвестно

Балтийский край		ром Санкт-Петербурга В.И. Матвиенко: «Рано или поздно вопрос объединения будет стоять на повестке дня». (Российская газета)		
-----------------	--	---	--	--

Другими варианты укрупнения: вариант объединения Тюменской области с Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким автономными округами; Хабаровский край с Еврейской автономной областью; Краснодарский край с Республикой Адыгея; Алтайский край с Республикой Алтай.

Указанные выше факты напрямую говорят о тенденции укрупнения российских регионов, далее разберем причины, сего явления в нескольких аспектах.

Экономический аспект:

– Во всех случаях создания новых субъектов РФ – заложена модель объединения существующих регионов, в соответствии с которой сравнительно благополучный (например, Пермская область и Красноярский край) «берет на буксир» регионы «проблемные» (КПАО, ТАО, ЭАО), то есть объединение происходит для улучшения социально-экономической ситуации на «проблемных» территориях (Климов А. А. «Объединение регионов как фактор реабилитации «проблемных» территорий», Российский экономический журнал, № 11-12, 2005).

– Что изменит стирание чисто формальных границ, например между Таймыром и Красноярским краем? Разве уменьшится расстояние до месторождений, разве подешевеет процесс строительства? Нет, ничего подобного не произойдет. Произойдет только размыкание финансово-экономических процессов на федеральном уровне с целью их замыкания на уровне региональном. Логика укрупнения – в создании очагов «местной экономической самодостаточности». Ведь радужные бизнес-проекты в Красноярском крае будут делаться на деньги от разработки его же месторождений, избавляя центральную власть от тягостного бремени централизованного планирования и распределения ресурсов и финансов. К 2008 году, по прогнозам экспертов, Эвенкия и Таймыр станут регионами-донорами.

Административный аспект:

– Укрупнение регионов нужно не ради укрупнения, а ради оптимизации управления. Российская Федерация является мировым лидером по количеству субъектов Федерации. Взаимодействие с таким количеством «управляемых единиц» малоэффективно как с экономической, так и с управленческой точек зрения. Гораздо проще «договориться» с пятью губернаторами, чем, например, десятью. В дополнение ко всему, основной целью укрупнения, как представляется, является сокращение числа субъектов Федерации и повышение «качества» управления ими, ведь преобразование двух-трех субъектов ведет к сокращению администрации данных субъектов, что также можно рассматривать как способ оптимизации процесса управления (ликвидация значительного числа промежуточных звеньев управления, зачастую абсолютно бесполезных). Повышение качества управления происходит благодаря тому, что менее квалифицированные и менее «работоспособные» кадры уходят, а остаются более грамотные и современные управленцы, что при настоящем дефиците управленческих кадров очень важно.

Политический аспект:

– Создавать новые субъекты нужно аккуратно, чтобы не было вспышек сепаратизма. Если уж начинать «укрупнение» и «централизацию», то именно с ликвидации такого явления, как «суверенные республики» внутри «суверенной державы» - Башкирию, Татарстан и пр., т.к. за это можно поплатиться целостностью всей страны. Красноярский край, по своей площади в три-четыре раза превосходящий любую европейскую республику, вполне достоин собственной государственности. Ведь в конституциях многих субъектов федерации уже давно содержатся абсолютно противозаконные пункты об их «суверенитете» и «договорных отношениях с федерацией» (пример, конституции республик Башкортостан и Татарстан).

– Роль местных политических элит. Если будут создавать крепкие самодостаточные субъекты, то роль местных элит возрастет, они будут сами решать что и как им делать. В этом плане, чем больше несамодостаточность регионов – тем больше их зависимость друг от друга, тем крепче единство страны в целом. Чем они крупнее и самодостаточнее, тем сильнее соблазн их руководителей (например, сейчас у нас есть сильные региональные политики: Э. Россель, М. Рахимов, М. Шаймиев, Ю. Лужков, Р. Кадыров) в один прекрасный момент прийти к совершенно логичному вопросу: «а оно нам надо, это единство?» Пост президента России ни одному из них, конечно, не светит. Но кресло президента какой-нибудь новоявленной «Сибирской республики» - почему бы и нет?

Из приведенных выше тезисов видно, что тенденция к укрупнению благоприятна с экономической и административной стороны, но опасно с политической. Разумеется, само по себе «объединение» на уровне субъектов РФ не является универсальным и гарантированно эффективным способом преодоления территориальной депрессивности и отсталости, способом для повышения эффективности управления страной. Это не панацея и не самоцель, а значит, дело никак нельзя сводить к механическому объединению тех или иных территорий, а если объединять, то делать это чрезвычайно аккуратно и продуманно.

Литература

ФКЗ № 6 «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в её составе нового субъекта Российской Федерации» от 17 декабря 2001 года.

Климов А. А. «Объединение регионов как фактор реабилитации «проблемных» территорий». Российский экономический журнал, № 11-12, 2005

Полит.ру: интернет-портал. 18.04.2005 —
<http://www.polit.ru/news/2005/04/18/expext.html>

Российская газета: интернет-портал. 15.04.2008 —
<http://www.rg.ru/2008/04/15/matvienko-anons.html>

СИСТЕМА ВЗАИМООТНОШЕНИЙ «ЦЕНТР – РЕГИОНЫ»: УРОКИ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ТРАДИЦИИ

Российское государство в своем историческом движении подчинено тем закономерностям и принципам государственного развития, которые проявили себя повсюду в мире. Вместе с тем, в отечественной истории мы можем выделить ряд постоянно действующих факторов, обусловивших значительную специфику отечественной государственности. В их числе - характерная для России пространственная и геополитическая ситуация и особая роль государства в регулировании социальных отношений и организации территориального пространства.

Огромная пространственная протяженность, отсутствие естественных географических границ формировали определенные, достаточно стойкие стереотипы политико-экономического и социально-психологического порядка. Удаленность населенных пунктов друг от друга, пружины колонизации, особенности традиционного общества, для которого рынок не играл сколь-нибудь существенной роли, - все это определяло внутреннюю слабость «сцепления» между территориями и вместе с тем делало чрезвычайно актуальным необходимость их сопряжения из единого центра. Развитие государственности на Руси поэтому, как не раз отмечали отечественные историки, прорастало не «снизу», а «сверху».

Уступая по своему военно-экономическому потенциалу соседям, Москва, постепенно объединявшая русские земли, искала ответ на внешние и внутренние вызовы, и она нашла его, энергично утверждая принципы централизации, концентрации власти. Была создана особая служилая система, при которой каждый слой общества (сословие) имел право на существование лишь постольку, поскольку нес определенный круг повинностей. Специфическими характеристиками утверждающейся российской государственности стали, прежде всего, мобилизационный тип развития, высочайшая политическая дисциплина, необычайный уровень политической централизации.

Выражая исторические потребности борьбы народа за свое существование, за национальную независимость, за решение насущных задач экономического развития, эта политика не могла не сопровождаться крайне существенными издержками. Централизация в ее сложившейся исторической форме не могла не гасить вечевых традиций, препятство-

вала реализации возможности политического развития по пути городов-республик, наподобие Новгорода или Пскова. И хотя тенденция к тотальному огосударствлению так никогда и не смогла снизить до предела роли местных учреждений, начал самоуправления на Руси и в России оптимального решения проблемы взаимоотношения центра и регионов в стране так и не было найдено.

К 1917 году не только не были созданы основания для демократизации власти и управления, но и не был выработан четкий курс в отношении параметров дальнейшего государственного строительства. В России не существовало федералистской традиции, которая бы обеспечивала механизм равновесия между различными регионами. Не были эти вопросы решены и в советский период российской истории. Аутентичные федеративные связи и отношения так и не были сформированы, и единство государства в первую очередь определялось характером КПСС, которая со временем все больше демонстрировала свои атрибуты не политической партии в классическом понимании, но «партии-государства». Понятно поэтому, что ослабление правящей партии объективно разрушало и скрепы советской государственности. Не случайно, отмена 6 статьи Конституции, где закреплялась руководящая и направляющая роль КПСС в политической системе общества в значительной степени стимулировала и центробежные тенденции в стране в период «перестройки».

После развала СССР Россия в течение долгого времени сохраняла инерцию распада. В политическом классе имели хождение идеи о целесообразности разделения страны на 35 – 40 образований. Начала государственности попросту оплевывались, что, кстати, стало одной из важнейших причин краха радикальной либеральной парадигмы. Подъем государствообразующих ценностей в 2000-е годы явился, поэтому, не просто закономерным поворотом в политике и в общественных ожиданиях, но и был столь же плодотворным для нашей страны, как и в период ломки удельной системы или преодоления Смуты.

В современной политологии есть, однако, понятия, которые на сегодня обладают своим мощным эвристическим звучанием. Это, в частности, такие понятия, как политическое пространство и политическое время. И если категория политического пространства в контексте отечественной политической традиции свидетельствует о жизнестворности централизующего начала, то категория политического времени – и о необходимости постоянной оптимизации всей системы отношений между центральными властями и потребностями и возможностями регионов и, вообще, местных уровней власти.

Так, концепт сильного государства должен и сегодня сохранять свое безусловное значение. В то же время, нужно очень хорошо понимать,

что сильное государство должно восприниматься в его современных выражениях. Его основания сегодня – не только в укреплении позиций Центра, государственных структур вообще, но и в одновременном эшелонировании себя в сильной социальной политике, развитии гражданского общества, нарастающей поддержке инициатив, идущих с мест. Проблемы оптимизации территориальной организации, распределения властных и экономических ресурсов не могут, поэтому, не выступать одной из самых важнейших задач российской политической науки.

О. А. Коряковцева
(Ярославль)

РАЗВИТИЕ МОЛОДЕЖНЫХ ИНИЦИАТИВ КАК РЕСУРС СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Социально-экономические и политические трансформации современной России, и связанные с ними негативные тенденции в молодежной среде существенным образом затрудняют успешность социализации молодых людей. Молодежь в силу своего особенного положения с большей необходимостью нуждается в присвоении себе духовных и материальных благ, накопленных в обществе, но менее интегрирована в существующие социально-экономические, идейно-политические и семейно-бытовые процессы. Особо остро проблемы молодежи проявляются во время смены направленности и темпов социального развития, изменения общественного и государственного устройства. Ей легче воспринимать переломные этапы, но именно они ограничивают потенциальные возможности молодежи. В этой связи отметим, что многие отечественные и зарубежные ученые и специалисты полагают, что одной из социально значимых форм проявлений особенностей личности, способствующей ее успешной социализации, являются молодежные инициативы. Само понятие «молодежные инициативы» имеет неоднозначное толкование. Для того, чтобы обосновать сущность данного понятия, обратимся к рассмотрению ключевых терминов – «молодежь», «инициатива», «молодежные инициативы».

В отношении первого понятия. Анализ научной литературы свидетельствует о том, что молодежь рассматривается как социально-демографическая категория, включающая в себя молодых людей в возрасте от 14 до 30 лет и характеризующаяся инновационным потенциалом. Молодежь как инновационный потенциал имеет большое значение

для социального и экономического развития общества; играет роль группы не только готовящейся к самостоятельной «взрослой» жизни, но и уже активно участвующей во всех социально-экономических и политических отношениях.

В отношении понятия «инициатива». В словаре русского языка С. И. Ожегова «инициатива» рассматривается в двух смысловых аспектах:

во-первых, как почин, внутреннее побуждение к новым формам деятельности, предприимчивость;

во-вторых, как руководящая роль в каких-нибудь действиях (Официальные документы..., 2001, 128, 222).

Исходя из вышеназванных определений и опираясь на современные исследования, инициатива может быть представлена как:

- качественная характеристика личности;
- форма выражения актуальных потребностей;
- субъективно возможная и общественно значимая основа существования молодого человека;
- способ взаимодействия молодежи с социальными институтами общества.

В своем исследовании мы акцентируем внимание на молодежной инициативе как способе взаимодействия молодежи с социальными институтами общества.

Понятие «молодежная инициатива», по нашему мнению, может быть определено как участие молодого человека в различных программах и проектах, когда он принимает на себя решение какой-либо задачи.

Молодежная инициатива выражается, прежде всего, в добровольческой деятельности в интересах общества. Наконец, молодежная инициатива – это форма личного примера молодого человека, его общественной и политической активности, признания ценностью его разносторонних проявлений в различных видах и формах деятельности.

Участие в проектах и программах молодежных инициатив способствует формированию не только целого ряда гражданских качеств, но и уверенности в себе, самоуважения и достоинства.

Гражданская инициатива молодежи является феноменом общечеловеческой культуры, который можно отнести к базисным в таких сферах деятельности как молодежная работа и молодежная политика.

Практический материал по изучению социально-правовых гарантий развития молодежных инициатив территориально отнесен преимущественно к Ярославской области.

Изучив нормативно-правовые документы и практику по формированию и развитию молодежных инициатив в Ярославской области, мы смогли выделить следующие особенности.

К первой особенности мы относим сформированную законодательную и правовую базу реализации инициатив молодежи. В этой связи необходимо отметить, что молодежная политика в Ярославской области – это сформировавшаяся отрасль со своей законодательной базой, инфраструктурой и содержанием деятельности. Основой реализации государственной молодежной политики являются региональные законы «О молодежной политике», «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений».

Во исполнение указанных правовых актов главный орган молодежной политики – департамент по делам молодежи Ярославской области обеспечивает реализацию целевых областных программ:

- «Молодежь»;
- «Патриотическое воспитание детей и молодежи Ярославской области»;
- «Государственная поддержка молодых семей Ярославской области в приобретении (строительстве) жилья»;
- «Молодежное Правительство Ярославской области» и другие.

Создание системы поддержки молодежных инициатив является приоритетным направлением молодежной политики и обусловлено нормативно-правовым обеспечением данного направления. Соответствующие статьи законов о молодежной политике и о государственной поддержке молодежных и детских объединений, нормативно-правовые акты, специальный раздел программы «Молодежь» определяют ответственность органов власти различных уровней по поддержке инициатив молодых граждан Ярославской области.

Не менее важной особенностью системы формирования молодежных инициатив является политическая и социальная стабильность, которая выражается во всесторонней поддержке молодежной политики Губернатором области С. А. Вахруковым. Частая реорганизация и даже ликвидация на федеральном уровне структур, отвечающих за реализацию политики в отношении молодого населения, не отражалась на соответствующих структурах в регионе. Принятый в 1998 году региональный закон «О молодежной политике в Ярославской области» и положение региона – донора способствовали формированию отрасли и системы работы с молодежью в целом и поддержки молодежных инициатив в частности.

Одной из особенностей реализации государственной молодежной политики является создание сети социальных учреждений молодежи, которая реализует единый социальный заказ по основным направлениям реализации молодежной политики. Поддержка социально-политических инициатив молодежи, молодежных общественных объе-

динений в Ярославской области признается одновременно и целью и одним из механизмов ее реализации.

В 2006 году ГУ ЯО «Ярославский областной молодежный информационный центр» провел социологическое исследование с целью определения сущностных региональных особенностей.

В ходе социологического исследования было опрошено 1608 молодых людей из 17 муниципальных районов Ярославской области. В ходе опроса было установлено, что 40% молодых респондентов проявляют активный интерес к положению молодежи в регионе, 52% - проявляют умеренный интерес, и только 8% молодежи совсем не интересуется общественной жизнью.

На вопрос: «Каким образом Вы участвуете в деятельности институтов молодежной политики (Молодежного Правительства, Молодежных советов, молодежных клубов, общественных объединений и т.д.). Исследование выявило, что потенциальный круг участников молодежных инициатив в 2 раза больше, чем реальный в настоящее время. Если в программах молодежных структур принимает участие около трети (28%) опрошенной молодежи, то выражает готовность участия более половины (55%). Только 20,5% опрошенных заявили, что не испытывают ни какого интереса к этой сфере.

Отвечая на вопрос «Как Вы считаете, молодежь может добиться улучшения своего положения через реализацию программ молодежных инициатив?», 49,6% ответили – «Может. Ее интересы и идеи принимаются во внимание, и власти принимают соответствующие решения. Чтобы изменить ситуацию» и 10,2% ответили – «Не может. Ее интересы и идеи не принимаются во внимание».

На вопрос «Как Вы думаете, какие из видов инициатив наиболее востребованы молодежью?» - были получены следующие результаты:

- 9, 33% - правовые (разработка нормативно-правовых документов);
- 14,37% - социальные (реализация социальных проектов);
- 30,28% - экономические (реализация предпринимательских проектов);
- 46,02 – досуговые (проведение мероприятий по интересам).

Опрос показал, что молодежью востребованы инициативы различных направлений. Показательно, что 47,5% опрошенных считают, что в Ярославской области инициативы молодежи реализуются через структуры государственной молодежной политики и действующие в сфере молодежной политики органы молодежного самоуправления; 46% считают, что инициативы можно реализовать в различных формальных и неформальных общественных организациях, 6.5% - через деятельность политических партий.

Таким образом, можно сделать вывод, что поддержка молодежных инициатив является ресурсом социально-политического развития региона. Это подтверждается тем, что:

- более трети молодежи региона вовлечены в молодежные программы;
- молодыми ярославцами востребованы молодежные инициативы, и они готовы в них участвовать;
- для обеспечения эффективности молодежных инициатив нужны не только нормативно-правовые основы, но и социально-правовые гарантии, которые позволят улучшить деятельность существующих молодежных структур и повысить эффективность результатов, достигнутых в ходе реализации молодежных проектов и программ.

Литература

Гиль С. С. Муниципальная система социально-педагогической поддержки молодежных инициатив: опыт разработки и внедрения: Монография. Омск, 2001.

Департамент по делам молодежи Администрации Ярославской области, ГУ ЯО «ЯОМИЦ». Молодежная политика в Ярославской области. Ярославль, 2006.

Закон Ярославской области «О молодежной политике в Ярославской области» № 30-з от 02.12.97 // Сборник основных нормативно-правовых актов Государственной Думы Ярославской области, Администрации Ярославской области, Департамента по делам молодежи Администрации Ярославской области за 1995–2001 годы. Ярославль, 2002.

Официальные документы. Инициатива молодых – будущее России текст // Всероссийский фестиваль молодежных инициатив 26-28 июня 2001 г. М., 2001.

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АСПЕКТ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Анализ истории становления и развития многих федеративных государств мира показывает, что среди факторов влияния (причин и условий) на становление и развитие государственного устройства особое место занимают социально-политические, экономические и естественно-географические факторы. Названные обстоятельства, соответственно, стимулируют различные экономические интересы отдельных территориальных сообществ людей, которые могут усиливать или ослаблять центростремительные и центробежные тенденции в организации и функционировании государства. Примером всего этого является Россия, которая в своем развитии прошла сложный путь, и сегодня наступил новый этап становления федеративных отношений.

Новая модель федеративных отношений должна строиться на принципах соблюдения единства трех составляющих федерализма: политической, правовой и экономической. (Воронина, 2005)

Как известно, любая федерация обладает своеобразными чертами, что отражает специфику исторического развития, традиций, культуры народа, социально-этнического состава общества и т.д. Но при всех различиях и особенностях есть признаки, общие для федераций. Одним из них является разграничение предметов ведения и полномочий федерального центра и субъектов федерации.

Формально-юридически Россия обладает основными признаками федеративного государства. Вместе с тем сложившиеся в ней федеративные структуры имеют ряд особенностей, превращающих российский федерализм в весьма специфическое явление.

Зарождение российского федерализма происходило фактически в условиях глубочайшего кризиса советской модели государственного управления со всемерным ослаблением центральной власти в 1990–1993 гг. Закономерным итогом стали не только сепаратистские настроения в ряде регионов, но и реальная угроза распада государства.

Основным источником последующей неэффективности федерации являлось то, что созданная в РСФСР федеративная структура не предназначалась для работы в условиях федерализма, будучи структурой унитарного государства.

Построение фантомного федерализма — это определение можно дать процессу, происходившему в федеративных отношениях с начала 1990-х гг.

Фантомный, или декоративный, федерализм преследует две цели: во-первых, преодоление последствий «договорного» федерализма, сложившегося за 1990-е гг., когда в значительной степени была утрачена управляемость федерации и произошел рост сепаратистских тенденций в регионах; во-вторых, максимальная концентрация властных и экономических полномочий федеральным центром.

Основная особенность нынешнего этапа фантомного федерализма в том, что через ограничение федеральной политической роли губернаторов (реформа Совета Федерации) и отказ от договорных отношений в развитии Федерации происходит переход на «указную» систему управления, характерным примером чего является образование федеральных округов.

Приходится констатировать, что федеральный центр за последнее десятилетие выработал своеобразную «маятниковую» конструкцию взаимоотношений по линии «центр–регионы», сознательно используя заложенную в Конституции РФ неопределенность многих аспектов федеративных отношений.

Сущность «маятниковой» политики проявляется в чередовании федеральным центром, с одной стороны, акцентирования (как правило, адресного) идей федерализма и самостоятельности регионов (что было характерно для первой половины 1990-х гг.), а с другой — жестко унитарных методов воздействия, низводящих субъекты Федерации до положения чисто номинальных единиц.

Главная стратегическая альтернатива в развитии российского федерализма на настоящий момент заключается в выборе путей развития: «фантомного» федерализма или новой системы федеративных отношений (см.: Добрынин, 2003, С. 28–37).

«Маятниковая» концепция федеративной политики особенно негативно сказывается в сфере социально-экономических отношений, где мы наблюдаем следующие явления:

во-первых, сознательное удержание федеральным центром большинства регионов в состоянии хронической дотационности через систему межбюджетных отношений. При этом очевидно, что последние инициативы федерального центра по «выравниванию» доходов регионов приведут к окончательному кризису как бюджетного федерализма, так и экономической базы федеративных отношений («выравнивание» путем сознательного сокращения доходной базы региональных бюджетов экономически бессмысленно и потенциально очень опасно с точки

зрения перспектив российской государственности, так как приведет к предельному экономическому ослаблению субъектов федеральным центром);

во-вторых, нежелание федерального центра четко разграничить собственность на природные ресурсы и признать право субъектов Федерации распоряжаться своими ресурсами. Более того, в последнее время федеральный центр вообще перестал признавать за регионами право участия в управлении находящимися на их территории природными ресурсами;

в-третьих, установление федеральным центром в сфере социальной политики такой модели отношений, при которой происходят явные перекосы и в основном вся социальная ответственность, даже за социальные реформы, предлагаемые самим федеральным центром, возлагается (а проще — перекладывается) на региональные власти. При этом параллельно происходит сокращение финансовой обеспеченности регионов через реформирование налогово-бюджетных отношений (Добрынин, 2004).

Одним из возможных вариантов устранения данных перекосов может служить социально-экономическое партнерство, а именно: квадрат транспарентности "правительство- профсоюзы- законодатели-работодатели". В России это явление можно воплотить через работодателей, главную движущую силу новой государственности (Шилов, 2003).

Поскольку в России в нынешнем состоянии рыночной экономики именно союзы работодателей должны получить основную экономическую власть. В этом случае возможно появление фундаментальной экономической амнистии, и реальной экономической стратегии, возникающей из реальной экономики, активной промышленной и постиндустриальной политики, субъектом выработки и осуществления которой будут союзы и сообщества работодателей.

В рамках цивилизованных отношений труда и собственности возможна деполитизация и модернизация профсоюзов. Именно союзы и сообщества работодателей могут являться несущей конструкцией модели нового российского федерализма как модели "деволюции власти" от власти к обществу.

Таким образом, идеология нового российского федерализма является априорным условием многообразия общественно-политических сил России, оппонирующих власти по своей естественной природе происхождения из гражданского общества.

Обобщая вышеизложенное, можно предположить, что основным источником противоречий в экономическом развитии явилось прежде все-

го отсутствие научно обоснованной и эффективно работающей системы разграничения полномочий и ответственности органов власти и управления федерального центра и субъектов Федерации.

Известная нестабильность федеративных отношений и постоянный уход нормативно-правового регулирования то в «договорную», то в «указную» плоскости во многом обусловлены недостатками системы конституционно-правового регулирования федеративных отношений.

К сожалению, отечественная наука практически не исследует социально-экономические особенности процесса федерализации. Дискуссия ведется в основном вокруг правового аспекта проблемы или, в лучшем случае, вокруг вопросов, связанных с технологией совершенствования межбюджетных отношений, раздела собственности между федерацией и ее субъектами и пр. Однако, несмотря на свою важность эти вопросы представляют собой лишь отдельные, технологические грани федерализации. А потому, принимаемые здесь частные решения могут как способствовать укреплению основ федеративных отношений в России, так и препятствовать этому процессу.

Литература

Аналитический обзор конституций, входящих в состав Российской Федерации. // Российская Федерация. 1994. № 21.

Воронина Ю. А. Эволюция российского федерализма: социологический аспект, 2004 – http://www.ispr.ru/Referat/2004/Ref2004_02.html

Добрынин Н. М. Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003.

Добрынин Н. М. Новый российский федерализм и региональное право: состояние, практика, необходимость // Правовая политика и жизнь. 2004. № 1.

Замятин Д. Н., Замятина Н. Ю. Пространство российского федерализма // Полис. 2000. №5.

Шилов С. Марксизм и Федерализм как различные теории социальной природы, 2003 – <http://www.cprf.info/analytics/8949.shtml>

**РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ
ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ
ВЛАСТИ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ
В ХОДЕ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ***

Федерация как особая форма устройства государственной и социальной жизни объединившихся субъектов основывается на различных типах интеграции. Централизация управления целостным федеративным государством и автономия субъектов, входящих в него, составляют ядро проблемы равновесия и баланса системы в целом. Равновесие имеет динамический, а не статический характер в условиях демократического развития, предполагающего гибкость и адаптивность отношений власти. В Российской Федерации Конституционное распределение исполнительных и законодательных полномочий центра и субъектов федерации дополняется и уточняется в ходе проводимой административной реформы. Административная реформа направлена на создание сильного центра и сильных субъектов федерации.

Глубина управленческих преобразований, намеченная административной реформой, захватывает многие сферы политико-социальной жизни Российской Федерации: систему социального обеспечения, систему образования, федеральный и региональный уровни государственной власти, местное самоуправление, систему бюджетирования и распределения функций органов государственной власти, систему подготовки и мотивации гражданских государственных служащих, систему взаимодействия органов государственной власти и муниципального управления с институтами гражданского общества.

Развитие общества предполагает и развитие способностей самого государства к руководству в условиях сложного сочетания вертикальных и горизонтальных интеграционных связей центра и регионов. Эффективное и качественное достижение целей государственной политики обусловливается высоким уровнем административно-управленческих способностей государства выполнять регулирующие функции. Способность четко формулировать политические цели, обеспечивающие кон-

* Тезисы подготовлены при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ («Способность государства и системы оценки эффективности государственного управления: международный опыт и современная административная реформа в России»), проект № 07-03-00553а.

курентоспособность и, соответственно, суверенность государства, должна быть выделена как ведущая в динамично изменяющемся мире.

Разграничение полномочий федеральных органов государственной власти и органов власти Калининградской области, осуществляемое в процессе проведения административной реформы, открыло возможность усиления способности региональной власти в реализации функции целеполагания, управления по результатам, формирования критериев достижения целевых показателей, оценки деятельности органов исполнительной власти субъекта федерации и др.

Проведенная оптимизация полномочий привела к передаче (вместе с финансированием) тех из них, которые связаны с каждодневной жизнью людей, в муниципалитеты. Ряд полномочий был передан в Российскую Федерацию. Так, например, обеспечение мировой юстиции вместе с необходимым объемом финансирования передали судебному департаменту Верховного Суда, а подразделения пожарной охраны и соответствующие средства - в МЧС России.

Стратегия административной реформы в Калининградской области строилась на регламентации и стандартизации деятельности, планировании и оптимизации, достоверном и актуальном учете, новых информационных технологиях, регламентации взаимодействия с внешними органами государственной власти, контроле цепочек ответственности, открытости процессов принятия решений, изменении механизмов взаимодействия с гражданами путем повышения доступности государственных услуг (многофункциональные центры, режим «одного окна»), регламентации предоставления и стандартизации качества государственных услуг, контроле ответственности, привлечении общественности и экспертного сообщества к совместной деятельности и широком информировании населения о ходе реформы через средства массовой информации и сеть Интернет.

Кооперация представителей различных сегментов общества вызывает изменение в центре принятия решений, умение договариваться и создавать коалиции для достижения комплиментарного набора политических решений ведет к появлению устойчивых связей и каналов выработки решений, процедур и форм взаимодействия.

В результате были реализованы запланированные изменения функционирования системы органов государственной власти федерального и регионального уровней, а также органов местного самоуправления в сторону обеспечения качества предоставления государственных и социальных услуг населению.

Среди барьеров осуществления административной реформы на уровне субъекта федерации руководством комиссии по ее реализации

было выделено недостаточное взаимодействие органов исполнительной власти между собой и с федеральными органами исполнительной власти. Закрытость и ведомственность деятельности преобладающего числа органов государственной власти, свидетельствующая о доминировании вертикальных иерархических отношений, под воздействием административной реформы преодолевается путем перехода от ведомственного принципа финансирования к бюджетному обеспечению целевых показателей развития региона, обеспечивающего оптимизацию социально-экономического развития области, повышение эффективности региональной бюджетной политики, повышение доступности и качества бюджетных услуг.

Разработка стандартов общественно значимых государственных услуг, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти, экспертиза и оптимизация действующих и новых функций и полномочий органов исполнительной власти Калининградской области поддерживаются реализацией проекта «Разработка электронных административных регламентов и оптимизация исполнения государственных функций, связанных с межведомственным взаимодействием органов государственной власти, на основе модернизации информационного обеспечения с использованием элементов архитектуры Электронного правительства».

Опыт Калининградской области показывает, что успешность осуществления административной реформы в Российской Федерации как сложно устроенном федеративном государстве будет во многом определять характер федеративных отношений.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕЖИМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ*

Исследование региональных политических режимов стало одной из ключевых тем политической регионалистики в середине – второй половине 90-х годов. Именно тогда появились известные работы Гельмана В. Я., Лукина А. В., Голосова Г. В., Нечаева В (см.: Гельман, 2001; Региональная власть..., 1998, Lukin, 2001; Голосов, 1998). и др. Причины такого интереса многие связывают с актуализацией проблемы поиска эффективного баланса в отношениях федерального центра и регионов, характеризующихся в тот период крайней нестабильностью, правовым вакуумом, низким уровнем административно-политической способности государства: «процессы политической трансформации шли одновременно на федеральном и региональном уровнях, соответственно, новые правила игры создавались также на обоих уровнях, что явилось причиной отсутствия четких, одинаковых для всех формальных правил игры» (Соколова, 2006, 3). Формально-правовой вакуум заполнялся относительно неустойчивыми неформальными правилами, что, в свою очередь, вело к весьма обширному многообразию складывающихся региональных режимов и обеспечивало тем самым значительную базу для проведения исследований.

При этом в большинстве случаев оставалась недостаточно хорошо проработанной методология исследования региональных режимов, чаще всего сводимая: а) к сравнительному анализу формально-правовых институтов в регионах; б) к исследованию баланса отношений, сложившегося внутри систем законодательной/исполнительной власти, а также между законодательной и исполнительной властями (соответственно выделялись: «моноцентрические», «полицентрические» режимы, авторитарные; гибридные и плюралистические режимы и т. д.). Такой подход представляется не вполне адекватным, хотя и оправданным чрезвычайным объемом материалом, который авторы вынуждены были бы анализировать при увеличении критериев оценки даже в пределах одного федерального округа, не говоря уже о масштабах страны в целом.

* Тезисы подготовлены при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ («Способность государства и системы оценки эффективности государственного управления: международный опыт и современная административная реформа в России»), проект № 07-03-00553а.

Нам представляется возможным в качестве общего подхода для проведения исследований региональных режимов предложить новый институционализм, акцентирующий внимание на институтах, как ключевых инструментах прояснения условий игры в конкретном политическом пространстве (поле) и обеспечения согласования интересов различных игроков. В качестве частной методологии, уже апробированной в сфере исследования режимов на региональном уровне (точнее, городских политических режимов), можно предложить коалиционную концепцию, разработанную американским исследователем К. Стоуном. В рамках данной концепции политический режим (в данном случае представляется не важным, политический режим какого уровня регионального или городского мы рассматриваем) определяется как «коалиция акторов, обладающих доступом к институциональным ресурсам и осуществляющих управление территориальной общностью» (Stone, 1989). Основным предметом исследования становится здесь «кооперация акторов и возможности, которые она им предоставляет, при этом речь идет не о любой кооперации, а только о той, которая возникает между акторами из различных общественных сфер и обеспечивает поддержку определенного набора политических решений» (там же 8-9, цит. по: Ледяев, 2006, 2). Таким образом, центральной характеристикой региональных режимов признается способность властных акторов к кооперации и созданию прочных коалиций («коалиционная власть»), направленных на обеспечение постоянной поддержки политического курса региона. С другой стороны, важнейшей задачей, которую вынуждены решать все региональные властные элиты без исключения выступает обеспечение эффективного контроля над ключевыми материальными ресурсами региона. И здесь, опять же, формирование «коалиционной власти», а, следовательно, и оформление регионального политического режима неизбежно как минимум по причине конкуренции за эти ресурсы с федеральным центром, региональной политической оппозицией или, возможно, с органами местного самоуправления.

Для выбора методологии важно также содержательно развести процессы формирования региональной политической коалиции и достижения политического консенсуса в регионе. Многие авторы считают достижение политического консенсуса в регионах в середине 2000ых годов одним из очевидных положительных следствий процесса централизации по линии отношений федеральный центр – субъекты. Проблема его достижения актуализировалась в качестве одной из центральных политических задач конца 90ых годов XX века. Так, рассматривая консенсуальные аспекты современного российского федерализма, Н. П. Медведев писал: «Одной из кардинальных проблем десятилетия реформ, пре-

жде всего политических, в России стал поиск путей и средств достижения политического консенсуса в процессе формирования гражданского общества и правового государства... Договор об общественном соглашении, подписанный в 1994 году лидерами многих ведущих общественно-политических организаций, при всей его своевременности и неотложности, во многом остался лишь заявлением о намерениях, без должной проработки существенных политико-юридических аспектов. Указ Президента Российской Федерации "О дне согласия и примирения" и объявление 1997 года Годом согласия и примирения не стали предполагаемой политической основой для обеспечения единения и консолидации современного российского общества. В этих условиях поиск политического консенсуса стал общенациональной приоритетной задачей» (Медведев, 2001).

Однако сегодня очевиден навязываемый характер такого консенсуса. Получив в свое распоряжение значительные (по сравнению с администрацией Б.Н. Ельцина) административно-политические ресурсы, новая администрация быстро и решительно покончила с практикой политического торга* в отношениях с субъектами, с одной стороны определив их равноудаленный статус (по сути, лишив национальные республики так желаемого ими особого статуса в составе федерации), а с другой жестко обозначив общие для всех (и устанавливаемые федеральным центром!) правила игры. Степень административной и политической зависимости субъектов возросла многократно после принятия поправок, отменивших прямые выборы глав субъектов РФ. В условиях исключительно высокой степени персонализации (и, соответственно, централизации) власти в большинстве регионов федеральная власть имела все основания надеяться, что этим нововведением (отнюдь небезупречным, заметим, с точки зрения процесса становления федеративных отношений), она сможет эффективно управлять региональными элитами. Еще одной (хотя и значительно более трудоемкой с точки зрения процесса реализации) возможностью оказания административно-политического влияния на региональных лидеров и элиты стал процесс объединения субъектов РФ. Начатый с весьма благой целью – ликвидацией т.н. «матрешечных» субъектов, он получил распространение и на другие регионы, где оценка рациональности подобных инициатив слишком не однозначна (дос-

* Практика политического торга понимается здесь в значении близком тому, которое Л. И. Полищук вкладывал в понятие «переговорный федерализм». Его ключевые характеристики: заключение двусторонних договоров, отсутствие четко установленного нормативно-правового разделения полномочий между федерацией и субъектом по вертикали, широкое использование инструментов не бюджетного регулирования экономических отношений и пр. (Полищук, 2000).

таточно вспомнить недавнюю дискуссию по вопросу объединения Санкт-Петербурга и Ленинградской области). Наконец, последним важным фактором, способствовавшим политической унификации регионов стал запрет на участие в выборах региональных общественно-политических движений и блоков.

Таким образом, процессы формирования режимных коалиций и достижение политического консенсуса в регионах различаются как минимум по двум принципиальным основаниям: наличию ситуации хотя бы относительно свободной конкуренции политических акторов в регионе в первом случае и искусственно навязывании из-вне последнего.

Каковы перспективы развития региональных политических режимов в России? Несмотря на очевидные тенденции централизации и универсализации политической жизни регионов, нам все же представляется более справедливой точка зрения, согласно которой развитие региональных режимов в РФ не только возможно, но и неизбежно. Можно согласиться с мнением Ледяева В. Г. (Ледяев, 2006), который выделил четыре основных фактора, обеспечивающих такое развитие: 1) общие тенденции глобализации, ведущие к переформатированию национального уровня государственного управления и актуализации регионального и межрегионального управления, 2) неизбежное в процессе скрытого противостояния федеральных и региональных политических элит объединение последних, 3) наличие в регионах собственных бизнес-элит, заинтересованных в том или ином качестве политического режима региона; 4) сохранение во многих субъектах федерации неформализованных устойчивых практик, влияющих на структуру региональных политико-административных систем.

Таким образом, политический консенсус в регионах, о достижении которого заявляет федеральный центр, скорее временная маска, защитная реакция региональных политических элит, обеспечивающих себе тем самым политическую индульгенцию на определенный срок, но во все не отказавшихся от собственных интересов.

Литература

Гельман В. Я. Политические режимы переходного периода: российские регионы в сравнительной перспективе // Политический альманах Прикамья, Вып. 1, Пермь, 2001.

Гельман В., Рыженков С., Бри М. Россия регионов: трансформация политических режимов, М. 2000.

Голосов Г. В. Сравнительное изучение регионов России: проблемы методологии // Органы государственной власти субъектов Российской Федерации. М., 1998.

Ледяев В. Г. Социология власти: теория городских политических режимов // Социологический журнал №3-4, 2006.

Медведев Н. П. Консенсуальные аспекты современного российского федерализма. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2001. № 3.

Полищук Л. И. Российская модель «переговорного федерализма»: политико-экономический анализ // Политика и экономика в региональном измерении. М., 2000.

Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, М. 1998.

Соколова Т. Эндогенные и экзогенные политико-правовые факторы эволюции пермской региональной политики. 2006 // <http://elis.pstu.ru/sokolova.htm>

Lukin A. Electoral democratization or electoral clanism? Russian democratization and theories of transition// Contemporary Russian politics. A. Reader. Ed. by Brown A, Oxford University Press. 2001.

Stone C.N. Regime politics: Governing Atlanta, 1946–1988. Lawrence: University Press of Kansas, 1989.

ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОРЕЧИВОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

На современном этапе федерализм в России существует преимущественно в качестве формальных правовых принципов. Он фактически сведен к федеративной форме государственного устройства. Федерализм как идеология государства, как определенные взаимоотношения разных уровней власти, как гласные переговоры властных элит различных уровней, как форма достижения договоренностей и компромиссов фактически находится в современной России в зачаточном состоянии.

Между тем развитие этой практики очень эффективно для урегулирования наиболее сложных противоречий, связанных с *противоречием между централизмом и федерализмом*. Это противоречие как противоречие между центром и регионами свойственно любому государству, имеющему административно-территориальную структуру. Что касается России, противоречие между централизмом и регионализмом в многообразных формах проявления было одним из начал государственного строительства на всем протяжении всей истории страны: проблемы соотношения роли центра и частей государства независимо от их наименования известны уже с эпохи Киевской Руси. В подлинно содержательном отношении Россия не имела глубокого опыта реального, подлинного федерализма. Российская империя была унитарным государством с предельно централизованной системой управления. В советское время существовал номинально декларируемый федерализм. И лишь с 1991 г., после августовского кризиса, начались сложные этнополитические процессы, направленность которых хорошо выразила формула Ельцина: *«берите суверенитета столько, сколько сможете переварить»*. Но эти процессы сыграли роль своеобразного тарана в борьбе против тоталитарной системы власти и ее ядра – КПСС. Фактически же этноэлиты сделали ставку на национализм для удержания своей власти и экономической независимости в той псевдолиберальной атмосфере реформ. Деятельность «суверенизировавшихся» местных элит в области законодательства и практической политики в прошедшее десятилетие ельцинского режима позволила говорить о «дикой конфедерации». Конституция 1993 г. и последующее конституционное развитие отразили эти центробежные тенденции достаточно четко (в виде,

так называемого, «договорного федерализма» и противоречивой концепции «внутреннего суверенитета»). Эта достаточно неустойчивая и внутренне противоречивая концепция асимметричного российского федерализма, в которой субъекты федерации, подобно матрешке, содержат внутри себя других «субъектов», на деле стала, однако, выражением реальных политических интересов – борьбы за раздел собственности, распределения ресурсов и власти. Следствием этого явилось, в частности, появление региональных патриархальных этнократических режимов (яркий пример – Калмыкия с Илюмжиновым) или авторитарных клиентелистских режимов личной власти (вроде Приморья при Наздратенко). Поэтому путинский лозунг об укреплении государственности, властных структур (особенно по вертикали, а затем уже по горизонтали) означал не только пересмотр политики безбрежной «суверенности», но и вполне соответствовал объективной потребности сохранения «единой и неделимой» России, отражая вполне реальную тенденцию объединения на качественно новой основе.

И здесь невозможно обойти те сущностные, внутренние сложности, которые демонстрирует принцип федерализма в новейшее время. В современной литературе по федерализму четко показано, что данная форма политико-территориального устройства в период новейшей истории оказывается неустойчивой и имеющей противоположные тенденции развития: федерализм в принципе тяготеет либо к унитаризму, либо к конфедерации. Соответственно, различаются интегративный и деволютивный федерализм (Медушевский, 2001, 48–58). Стабильные (или централизованные) федерации существуют в основном там, где население принадлежит к одной нации или ассимилировано ею, имеет один язык, религию, сходную политическую культуру и ценности. Примерами являются США, где право сецессии штатов было ликвидировано сразу после Гражданской войны середины XIX века, Швейцария или Германия. В качестве примера обратной тенденции (деволютивного федерализма) могут служить в новейшее время Канада и особенно Индия, где федерализм (при наличии разнородных национальных, конфессиональных и политических тенденций штатов) поддерживается мощными институтами федеральной интервенции и периодическим введением чрезвычайного положения. Если рассматривать российский федерализм в этом сравнительном контексте, то он до последнего времени был значительно ближе ко второму типу, нежели к первому. Это объясняется особенностями его исторического формирования и реальным содержанием. В ельцинскую эпоху федерализм все явственнее стал эволюционировать в направлении национального сепаратизма и политической децентрализации, фактически – в направлении конфедерации. Новая власть пред-

приняла решительные шаги по укреплению целостности российской государственности и восстановления управляемости вертикали власти. Концепция реформирования российского федерализма включила в себя изменение существующего административно-территориального деления путем его укрупнения (семь федеральных округов); изменение порядка формирования верхней палаты парламента; наделение президента исключительно обширными полномочиями по роспуску региональных законодательных собраний и отрешению от должности избранных глав Субъектов Федерации. Реализованные в своей совокупности, эти законы призваны будут создать новый – централизованный тип федерации, имеющий устойчивую тенденцию к унитарной модели власти. Решающим элементом данной системы стали новые центры региональной власти – федеральные округа, а инструментом проведения в жизнь – полномочные представители президента. Централизованный федерализм, формируемый в современной России можно назвать «исполнительным федерализмом», «верхушечным федерализмом», но он представляет собой принципиальный отход от системы квазифедерализма, который угрожал в определенном смысле целостности и управляемости российского государства.

Процесс выравнивания правового пространства часто сопровождался амбивалентными процессами, нарастанием бюрократизации. Так, за время «приведения» законов и норм в соответствие с Конституцией предстояло исправить 3,5 тысяч нарушений, а через год после начала работы таких отклонений уже насчитывалось 4 тысячи.

Современный бюджетный федерализм устранил прежние несправедливости, но одновременно закрыл стимулы для развития. Прежде пропорции были фактически равные: 51% направлялся в Центр и 49% в регионы, а сейчас - соответственно - 63% и 37%.

На наш взгляд, современная российская государственность должна строиться на принципе субсидиарности. Оптимальным для Российской Федерации является государство с развитым местным самоуправлением и централизованной федеративной системой. Такая концепция полностью противоречит «децентрализации сверху», которая была очень популярна в посткоммунистической России.

В долгосрочной перспективе можно добавлять процент налогов, который остается в ведении субъектов федерации, но он не должен превышать уровень финансирования местной публичной власти. Примерно 50% всех налогов в ходе реализации этого подхода должно оставаться на федеральном уровне. Перераспределение финансовых средств в современных политических условиях позволит постепенно расформировать федеральные округа, которые постепенно превращаются из анти-

кризисного механизма федерального вмешательства в бюрократический тормоз эффективного развития российской государственности.

На повестке дня стоит и реформа Совета Федерации, которая не изменит существующую стабильность, но демократизирует и сделает более эффективной всю федеративную систему России. Для такой реформы нет необходимости в изменениях в Конституции РФ, поскольку в рамках Основного закона российского государства, действующего уже 13 лет, мы видели различные модели верхней палаты парламента. Предложения, высказанные на съезде партия «Единая Россия» в декабре 2006 года в Екатеринбурге носят, на наш взгляд, половинчатый характер. Более целесообразными являются прямые выборы членов Совета Федерации в российских регионах. Представляется, что такие выборы позволят сформировать верхнюю палату парламента (по два представителя от территории) из людей, отстаивающих интересы соответствующего субъекта федерации и его населения, подорвут административный ресурс «Единой России» на местах, фактически совпадающий с административным ресурсом местных глав регионов.

Укрупнение субъектов федерации, на наш взгляд, поможет не только сокращению количества чиновников регионального уровня, но и увеличению числа регионов-доноров, которое сегодня не превышает 20. У территории, которая получает увеличенные дотации в силу своего объединения появляется перспективы к развитию городов, которые можно превращать из монофункциональных в полифункциональные. У таких городов больше шансов на развитие малого и среднего бизнеса, получения инвестиций и т.п., что при грамотной политике местных властей может вывести целый ряд регионов в разряд доноров.

Целесообразным, на наш взгляд, является введение единого социального стандарта для всех российских регионов, когда федеральные дотации и субвенции будут выделяться в равной степени всем существующим субъектам федерации (с учетом их потребностей в бюджетной сфере), а различного рода дополнительные социальные программы могут осуществляться лишь за счет дополнительных доходов соответствующих регионов. Такой подход будет принципиально отличен от современной практики дотирования субъекта федерации по этнополитическим соображениям безопасности.

Литература

Медушевский А. Н. Федерализм нуждается в стратегических разработках // Россия в условиях трансформаций. М., 2001. Вып. № 10.

УКРУПНЕНИЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПЕРВЫХ СЛУЧАЕВ

В рамках политики рецентрализации в России началось укрупнение субъектов федерации. Это процесс весьма сложен в политическом отношении. В значительной мере это связано с наследием 1990-х гг. - периода, когда утвердился федеративный принцип государственного устройства России, а в субъектах Федерации сложились региональные элиты со своими интересами, ресурсами и моделями политического взаимодействия. Укрупнение регионов предполагает появление некой новой «политической целостности», и очевидно, что интересы политико-административных, культурных, экономических элит прежних субъектов не могут не вступать в противоречие.

Теоретически возможны два «крайних» типа укрупнения регионов: «объединение» и «присоединение». В первом из двух (или более) субъектов создается новый субъект (формула « $A + B = C$ »), то есть интересы всех прежних регионов и региональных элит так или иначе согласовываются и приводятся к общему знаменателю. Во втором, напротив, один из субъектов (или несколько), фактически, поглощается другим (формула « $A + B = A$ »), теряя при этом самостоятельный политический вес. Очевидно, что оба варианта представляют собой «идеальные типы», в каждом отдельном случае можно обнаружить элементы того и другого. Однако их соотношение будет разным, следовательно, дихотомия «объединение vs присоединение» - концептуальная шкала, которая позволяет провести сравнительный анализ первых пяти случаев укрупнения субъектов Российской Федерации (Пермский край, Красноярский край, Камчатский край, Иркутская область и Забайкальский край).

Цель работы – анализ политических аспектов проблемы: в какой мере более слабому автономному округу удастся избежать механического поглощения «материнским регионом», а его элитам сохранить политический вес в процессе принятия решений. Несмотря на явное «экономическое неравенство», это, в принципе, возможно, но лишь при условии, что они получают некие институциональные гарантии. Как представляется, наиболее значимы в этом плане три группы институциональных установлений.

1) В течение переходного периода, когда формируются органы власти нового региона, они должны каким-то образом сосуществовать и

взаимодействовать с органами власти прежних субъектов. На практике уже сложились две принципиально различные модели разрешения данной коллизии. Первая модель предполагает, что образование нового субъекта начинается с наделения полномочиями его губернатора. Президент вносит кандидатуру высшего должностного лица сразу в два региональных парламента, и каждый из них должен принять самостоятельное решение по поводу губернатора нового региона. Вторая модель предусматривает обратную очередность формирования органов власти нового субъекта. Сначала избирается представительный (законодательный) орган. Затем Президент (не позднее, чем через 35 дней после завершения его формирования) вносит кандидатуру высшего должностного лица нового субъекта, и парламент наделяет его полномочиями. Казалось бы, это нисколько не противоречит принципу «равенства» укрупняющихся субъектов, однако здесь со дня образования нового субъекта и до выборов нового парламента органы власти одного из прежних субъектов осуществляют полномочия органов власти нового субъекта. Несомненно, эта модель значительно ближе к типу «присоединение», нежели первая.

2) Вторая группа институциональных установлений связана с содержательным определением «особого статуса» (в контексте поставленной проблемы нас интересует особый статус в административно-территориальном и политико-управленческом плане, иные аспекты «особого статуса» - гарантии в национально-культурной сфере, социально-экономические преимущества и т.д. - остались за рамками данной работы). Введение в действие Федерального Закона «Об основных принципах организации местного самоуправления в РФ», который требует создания во всех без исключения регионах России двухуровневой системы МСУ, ставит местные элиты бывших округов, которые использовали районно-городскую модель, перед достаточно сложной дилеммой. Либо бывший округ получает статус муниципального образования второго уровня, но тогда придется ликвидировать прежние муниципалитеты районного звена, либо принимается решение сохранить их, но тогда придется отказаться от наделения статусом муниципального образования второго уровня территории округа как таковую. Представляется очевидным, что второй вариант значительно ближе к типу «присоединение», нежели «объединение». По большому счету, территория округа имеет здесь особый статус лишь как объект, а не субъект управления. При этом бывший округ как единое целое вообще лишается каких-либо органов власти, относительно самостоятельных (каковыми являются органы МСУ) по отношению к региональным властям.

3) Последняя группа институциональных установлений призвана способствовать обеспечению представительства округов в парламенте нового субъекта. Во-первых, нормы, гарантирующие бывшим округам «завышенное» количество депутатов, которые избираются по мажоритарной системе. Во-вторых, формат партийных списков. Очевидно, выделение в партийных списках региональной группы, соответствующей территории бывших автономных округов, благоприятно сказывается на их представительстве в парламенте нового субъекта.

Результаты измерения на порядковом уровне по каждому из трех параметров представлены в итоговой схеме. Весьма показателен тот факт, что по разным параметрам каждый случай занимает на представленной шкале разное положение. Иначе говоря, при реализации каждого проекта укрупнения регионов одновременно наблюдаются разнонаправленные тенденции при определении различных институциональных установлений. В этих условиях не вполне корректно делать вывод, какой из регионов демонстрирует склонность к «присоединению» либо «объединению». Тем не менее, можно высказать предположение, что в Иркутской области институциональные гарантии, которые позволяют более слабому автономному округу избежать механического поглощения, в целом, выглядят более слабыми, а в Камчатском и Забайкальском краях, напротив, более сильными.

ОБЪЕДИНЕНИЕ



ПРИСОЕДИНЕНИЕ

Взаимодействие между органами власти в переходный период	Особый статус округа в административно-территориальном и политико-управленческом плане	Представительство округа в парламенте нового субъекта	
		По мажоритарным избирательным округам	По партийным спискам
<i>Забайкальский край</i>	<i>Красноярский край</i>	<i>Камчатский край</i>	<i>Пермский край</i>
<i>Пермский край</i> <i>Камчатский край</i>	<i>Забайкальский край (?)</i> <i>Камчатский край (?)</i> <i>Иркутская область (?)</i>	<i>Забайкальский край</i> <i>Иркутская область</i> <i>Красноярский край</i>	<i>Камчатский край (?)</i>
<i>Красноярский край</i> <i>Иркутская область</i>	<i>Пермский край</i>	<i>Пермский край</i>	<i>Красноярский край</i>

ПОЛИТИКА УКРУПНЕНИЯ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ: ДИСКУССИИ ВОКРУГ ОБЪЕДИНЕНИЯ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА И ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Представители федеральной власти не скрывают, что вопрос об укрупнении регионов относится к разряду не обсуждаемых, но решенных. Фактически речь может идти о возрождении схемы существования 10 экономических районов, на которые делилась РСФСР до 1986 г. Тем не менее, согласно нынешним юридическим нормам, подобное изменение административной структуры современной Российской Федерации не может быть «спущено сверху волевым решением», а должно быть инициировано и поддержано населением объединяющихся регионов. В соответствии с федеральным конституционным законом «О порядке принятия в РФ и образовании в ее составе нового субъекта РФ», с объединительной инициативой могут выступать руководители исполнительной и законодательной ветвей власти объединяющихся регионов. После одобрения этой инициативы президентом РФ вопрос об объединении выносится на референдум жителей объединяющихся регионов. По Конституции требуется проведение в обоих субъектах федерации референдумов с минимальной 50%-й явкой населения. И только после одобрения этой инициативы населением федеральный парламент должен проголосовать за федеральный закон о создании объединенного региона, в котором прописывается порядок организации власти в новом субъекте РФ.

В связи с этим СМИ и политическим классом активно обсуждаются аргументы (главным образом «за», аргументы «против» замалчиваются), которые должны быть не только доведены до сведения рядовых жителей этих регионов, но активно внедрены в их сознание. Согласно данным «Левада-Центра», среди жителей города на сегодняшний день уже больше сторонников объединения с областью (56% опрошенных), чем противников (31%). Жители области более осторожны в этом вопросе («за» высказалось 49% респондентов, «против» — 35%). Еще более оптимистично выглядят данные Агентства социальной информации (руководитель — петербургский социолог Р. Могилевский), согласно которым в начале 2008 г. «за» объединение области и города высказались около 60% горожан и 70% жителей соседнего субъекта Федерации.

Хотя Санкт-Петербург и Ленобласть не относятся к категории так

называемых «матрешечных» регионов, то есть они эффективно существуют в «автономном режиме», являясь абсолютно самостоятельными, идея их объединения не дает покоя петербургским градоначальникам фактически с декабря 1993 г. (начиная с периода правления А. Собчака), когда Ленинградская область и Санкт-Петербург были выделены в самостоятельные субъекты Российской Федерации. Инициатива повторного поэтапного объединения области и города принадлежала представителю президента С. Цыплаеву, тогда же был подготовлен соответствующий проект договора.

Позднее эту идею безуспешно пытался продвинуть губернатор В. Яковлев. Актуализация темы слияния в политической риторике глав петербургской исполнительной власти идет «волнами». Например, В. Матвиенко, получившая пост губернатора Санкт-Петербурга в 2003 г., четко заявила о своем положительном отношении к решению о слиянии только летом 2007 г. и повторно инициировала обсуждение этого вопроса весной и летом 2008 г. Реакция губернатора Ленобласти В. Сердюкова на мнение своей коллеги — отрицательная, однако за истекший год сам тон высказываний постепенно утрачивает резкость. Справедливости ради отметим, что руководители Ленинградской области в 1990-х годах не всегда столь негативно относились к данной идее. Например, первый губернатор Ленинградской области Беляков баллотировался на пост губернатора Санкт-Петербурга с идеей объединения двух регионов. В 1996–1997 годах в головах руководителей Ленобласти возникла эта же идея, но тогда она встретила упорное сопротивление со стороны исполнительной власти Санкт-Петербурга. Предприняло попытку участвовать в воссоединении города и области законодательное собрание Санкт-Петербурга, когда в конце 2003 г. в депутаты предложили провести референдум со следующей формулировкой: «Согласны ли вы, чтобы Петербург и Ленинградская область объединились в новый субъект РФ — Петербургскую губернию».

Позиции представителей политической элиты меняются постоянно. С. Миронов еще год назад, летом 2007 г. активно поддерживал В. Матвиенко по вопросу о необходимости объединения регионов, что не мешало ему столь же резко высказаться против в 2008 г., а потом еще раз изменить свое мнение... Год назад достаточно резко «против» высказывался и представитель Президента РФ И. Клебанов, но в конце сентября 2008 г. он поменял точку зрения на прямо противоположную. В конце своего второго президентского срока В. Путин 14 февраля 2008 г. на ежегодной пресс-конференции в Кремле сказал, что не считает целесообразным объединять Петербург и Ленинградскую область в один субъект. После этого федеральная исполнительная власть публич-

но по данной проблеме не высказывалась. Но совершенно очевидно, что политики, так легко меняющие свою позицию, четко проводят линию Кремля. Например, В. Матвиенко готова предоставить Президенту РФ Д. Медведеву план экономического объединения регионов и схемы управления новым мега-регионом.

Ключевыми проблемами концепции объединения, на наш взгляд, являются следующие два. Во-первых, должно быть дано серьезнейшее экономическое обоснование необходимости объединения. Во-вторых, должна быть определена модель объединения: поглощение одного регионом другим, паритетное сосуществование с частичным формированием общих функций, что-то иное... Возможный вариант первого шага — экономическая интеграция с отсроченным административным слиянием после приведения к «единому знаменателю» юридической базы. На сегодняшний день четких ответов по этим позициям нет.

Аргументы власти «за» в отношении слияния города с областью касаются главным образом тех выгод, которые получит область. Декларируется выравнивание уровня жизни в Санкт-Петербурге и Ленинградской области (на сегодняшний день средняя заработная плата в области составляет около 72% от зарплаты петербуржцев). В противном случае Ленобласть стоит перед риском ухудшения жизни людей, невозможности реализовать долгосрочную стратегию развития всего Северо-Западного региона.

При объединении регионов будет решена проблема диспропорции получения налогов по месту работы (в настоящее время значительная часть жителей Ленобласти работает в Санкт-Петербурге и, естественно, налоги с заработной платы идут в бюджет мегаполиса). В свою очередь руководство Ленобласти не может быть довольно ситуацией, когда до четверти населения Санкт-Петербурга фактически живут на своих дачных участках с мая по октябрь, эксплуатируя инфраструктуру области.

Существенными причинами объединения являются возможности получения новых территорий для строительства новых микрорайонов и вынесения и строительства предприятий за нынешнюю черту города. Кроме того, для города с населением свыше 4 млн. 600 тыс. человек исключительно остро стоит вопрос о новых территориях для мусорных промышленных отходов и свалок отходов бытовых.

Понятно, что в случае слияния «северной столицы» и области лицо, возглавившее этот суперрегион, получит в свои руки практически неограниченные ресурсы и рычаги влияния.

Аргументы «против» связаны прежде всего с опасностью снижения уровня жизни для петербуржцев, хотя темпы экономического развития Ленинградской области, которая остается регионом-донором, достаточ-

но высоки. Наличие города-«миллионника» в регионе неизбежно создаст ситуацию «перетягивания финансов» в сторону мегаполиса, в то время как остальные районы будут финансироваться по остаточному принципу.

Для объединения необходимо согласование законодательной базы области и города. Борьба за пост «супергубернатора» неизбежно усилит раскол региональной элиты и может грозить дестабилизацией политической обстановки. Кроме того, федеральная политическая элита рискует ослаблением собственного влияния на реструктурированные субъекты Федерации. Весьма вероятно, что в случае слияния Санкт-Петербурга и Ленинградской области другие крупные регионы с хорошо развитой промышленной инфраструктурой или значительными природными ресурсами выберут этот же курс, что затруднит возможности контроля за ними со стороны Кремля.

Коллизия при объединении возникнет еще и со статусами и объемом полномочий фактически назначаемого губернатора субъекта Федерации (формально он избирается региональным законодательным органом по представлению Президента РФ) и мэра областного города, избираемого жителями, что чревато появлением нового регионального конфликта. Необходимость создания нового аппарата управления этим «суперрегионом» с неизбежностью приведет к разрастанию чиновничьего управленческого аппарата, что повлечет за собой существенное увеличение стоимости его содержания.

Необходимость унификации законодательства регионов касается самого широкого спектра вопросов — от инвестиционных условий (в области они более привлекательны для инвесторов) до реального объема полномочий, ответственности, процедуры выборов органов местного самоуправления.

Но, вероятно, наиболее сильным является аргумент не рациональный, а эмоциональный — в случае объединения Санкт-Петербург станет, как Ленинград в советское время, «городом с областной судьбой». Или еще хуже — муниципальным образованием Ленинградской области...

РОЛЬ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В ФОРМИРОВАНИИ СБАЛАНСИРОВАННОЙ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНА

Социально-экономические условия в большинстве субъектов Российской Федерации в настоящее время не позволяют говорить об их сбалансированном развитии. Недостаточный уровень их бюджетной обеспеченности препятствует эффективному решению стоящих перед ними социально-экономических задач.

С 2000 года уже начался новый период становления федеративных отношений. Было воссоздано единое правовое поле, для всех регионов определены общие принципы организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, начался процесс разграничения компетенции.

Мы пережили сложный период, когда федеративные отношения и региональная политика были направлены на выживание и преодоление дезинтеграции страны. Главная задача на сегодняшний день заключается в создании долгосрочной стратегии сбалансированного социально-экономического развития региона. Решение поставленной задачи возможно лишь через укрепление экономики, реализацию ее инновационной составляющей, через проведение новой промышленной политики страны, предполагающей уход от инерционных источников пополнения бюджета, внедрение процессов глубокой переработки и создание высокотехнологичных производств. Также важной составляющей в данном процессе является совершенствование региональной политики, создание условий для эффективного и сбалансированного развития российских регионов, что непосредственно связано с совершенствованием федеративного устройства и федеративных отношений, организацией системы государственной власти в Российской Федерации, совершенствованием принципов и порядка разграничения полномочий по предметам ведения между органами государственной власти и местного самоуправления.

Одной из глобальных задач решаемых в построении современного бюджетного федерализма в России, является формирование сбалансированной экономики регионов, способных выполнять возложенные на них бюджетные полномочия. Свое дальнейшее развитие бюджетного федерализма мы видим в следующих направлениях:

Во-первых, одним из ключевых направлений в этой области является стимулирование экономической активности регионов и обеспечение их

самодостаточного развития, через законодательное утверждение принципов стимулирования и государственной поддержки территорий, добившихся максимальных успехов в своем социально-экономическом развитии. Для этого необходимо принять федеральный закон, регулирующий показатели и методику оценки эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Во-вторых, необходимо совершенствовать региональные бюджетные процессы, в том числе по увеличению доходной базы бюджета за счет как внутренних экономических источников, так и привлеченного внешнего финансового ресурса, развития стратегических отраслей экономики, увеличения ее налогового потенциала. Очевидна необходимость в проведении оптимизации налогов, которые будут стимулировать развитие бизнеса и поступление налоговых средств. Устранение чрезмерной централизации финансовых ресурсов в федеральном бюджете - значительно усовершенствует систему регулирования бюджетной обеспеченности регионов.

В-третьих, еще одна задача состоит в том, чтобы усилить корректирующую работу с проблемными дотационными регионами, где не выполняются общефедеральные программы и проекты. Для этого необходимо завершить процесс разработки схем и документов территориального планирования, которые четко определяют приоритеты отраслевого и регионального развития.

Опыт реализации ряда федеральных целевых программ по развитию территорий показывает, что не центр должен указывать региону, где и что строить. Субъекты, понимающие свои приоритетные задачи, в состоянии самостоятельно регулировать эти процессы, получать конкретные деньги под конкретные проекты и отчитываться за них по всей строгости.

В-четвертых, важным элементом сбалансированного развития регионов является эффективное использование имеющихся на их территории природно-ресурсного, производственного, инфраструктурного и человеческого потенциала.

Эффективное межбюджетное взаимодействие федерального центра и регионов позволит решить острейшие вопросы экономическими методами, а его отсутствие может привести в движение более жесткие механизмы решения проблем.

Литература

Минрегион: власти будут обеспечивать «сбалансированное развитие регионов» // Интернет журнал «Новая политика». 16 мая 2008г.

Д. О. Селентьева
(Санкт-Петербург)

РОЛЬ ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Процесс управления присущ всем организованным системам: физическим, биологическим, социальным. С его помощью можно достичь целостности этих систем, сохранить их качественную специфику, осуществить воспроизводство и развитие. В отличие от всех других видов систем, основной особенностью социальных, в том числе и политических систем будет являться функционирование в них двух типов управления. К первому типу управления можно отнести системное управление, которое представляет собой объективно действующие социальные механизмы или процессы, побуждающие людей воспроизводить в своих действиях разнообразные системные элементы, структуры, функциональные связи. В политической системе таковыми выступают политическая социализация, институализация, легитимация, в отдельной политической организации - взаимные ролевые ожидания, групповые нормы и ценностные ориентации.

На практике, такое системное управление выглядит как подчинение людей обществу, культуре, внешним и интериоризированным, т.е. глубоко усвоенным личностью, традициям, нормам, правилам, ценностям. Такой тип управления можно еще назвать самоорганизацией системы, подчеркивая тем самым наличие в каждой такой системе, в том числе и политической, внутренних механизмов, обеспечивающих ее воспроизводство.

Одной из специфических черт социальных систем - общества, институтов, организаций, групп - является присутствие в них второго типа управления, которое существует в виде «осознанной направленной деятельности людей, преследующих свои цели, способных создавать структуры, принимать решения и влиять друг на друга» (Пушкарева, 2006, 4). Наличие именно этого типа управления отличает социальные системы от всех остальных. Он привносит субъективность в управленческие отношения, делает их более многоуровневыми, зависящими не только от системных требований, но и от индивидуальных особенно-

стей людей, вовлеченных в управленческий процесс. В этой субъективности одновременно заключены и сильные и слабые стороны социального управления. К его сильным сторонам можно отнести то, что человек способен не только воспроизводить ранее сложившиеся связи в системе, но и менять их, во многом, делать более совершенными, быть инициатором нововведений, ускорять их развитие. Его слабые стороны - в неизбежных ошибках человека, и упорстве, которое он иногда может проявлять, претворяя в жизнь ошибочные управленческие решения.

Политико-технологическое управление позволяет политическим акторам решать весьма специфические задачи:

1. Укреплять авторитет государственного или политического деятеля.
2. Создавать весьма привлекательный образ государственного учреждения, политической партии, общественной организации или группы давления.
3. Расширять число сторонников того или иного политического курса.
4. Формировать электоральные предпочтения населения.
5. Организовывать политические блоки и союзы.
6. Влиять на политических оппонентов и противников в политических конфликтах.
7. Оказывать разнообразные воздействия на лиц, непосредственно принимающих государственные решения.
8. Мобилизация масс для политической поддержки.

Важность этих задач для различных субъектов, которые действуют в поле политических отношений, очевидна. В современном обществе невозможно будет добиться каких-либо значимых политических результатов, если в каждодневной практике не решать хотя бы часть из них. Но их специфика заключается в том, что для их реализации субъект управления не имеет возможности воспользоваться властными полномочиями, не может издать указ или принять закон, не может прибегнуть к принуждению, он должен будет побудить к действию. Объект управленческого воздействия в этом случае находится вне зоны статусного подчинения: он не обязан (по закону, по установлению, по статусу) любить или ненавидеть политического лидера; по окончании избирательной кампании он сделает свой выбор; он имеет возможность примкнуть к любой политической силе; его нельзя заставить воздержаться от распространения слухов о произволе чиновников том или ином государственном учреждении и т.д..

Политический менеджмент – это «особый вид управления в политике, когда субъект управления, стремящийся к достижению определен-

ной цели, лишен возможности создавать общеобязательные нормы и опираться на право «легитимного насилия», т.е. либо на право государственного принуждения, либо на статусное право в политической организации» (Пушкарева, 2006, 7).

Политическое управление в современном обществе обретает масштабный характер. Это объясняет те процессы, которые происходили в 19-20 веках. Например, изменение роли масс в политической жизни общества. Этот процесс описал испанский философ Х.Ортега-и-Гассет. Он писал: «XIX веку принадлежит слава и ответственность за то, что он выпустил широкие массы на арену истории». (Ортега-и-Гассет, 1997, 264) На смену тем обществам, где все политические решения принималось аристократическим меньшинством, где управляемость социумом обеспечивалась за счет инертности общественных масс, их невмешательства в вопросы политической власти, пришли общества, где «массы перестали быть послушными этим самым меньшинствам: они не повинуются им, не следуют за ними, не уважают их, а, наоборот, отстраняют и вытесняют их.» (Ортега-и-Гассет, 1997, 260) Для сдерживания разрушительных охлократических тенденций необходимо было переходить от прямого давления на массы к более скрытым способам воздействия.

Еще один процесс повлиявший на изменений роли политического управления – утверждение в сознании многих людей ценностей либерализма: свободы личности, идеологического и политического плюрализма, толерантности, равенства всех перед законом, недопустимости вмешательства со стороны государства в частную жизнь и т.д. В этих условиях для достижения своих целей «политической элите все чаще и чаще приходится прибегать к косвенному воздействию на людей, предпринимать попытки такого влияния на их мотивационную структуру, которое не противоречило бы их ценностным ориентациям и поддерживало бы у них ощущение свободы своего выбора, естественности совершаемых ими действий» (Пушкарева, 2006, 12).

Третий процесс – демократизация обществ. Преобладание в практике политической деятельности многих современных государств принципов правового государства привело к резкому ограничению институциональных возможностей для произвола властей и применения нелегитимных форм насилия. И поскольку они были ограничены законом в своих действиях, должностные лица в государстве и другие политические деятели не могли не обратиться к практике политического управления для укрепления своего авторитета и влияния, для проведения в жизнь своих решений.

Еще один процесс, значительно повлиявший на увеличение роли политического менеджмента в современном государстве - введение все-

общего избирательного права. Поскольку правящие структуры осуществляют влияние на выбор избирателем того или иного кандидата легитимными способами, необходимо было сделать так, чтобы общество не замечало направляющего воздействия, чтобы у каждого избирателя, проголосовавшего за того или иного политического деятеля, всегда сохранялось ощущение, что он принимает самостоятельное решение и его выбор является свободным.

Последний процесс оказавший существенное влияние на усиление роли политического менеджмента на процесс управления, это - превращение политических партий, общественных организаций, групп интересов в самостоятельных субъектов, стремящихся играть активную роль на политической арене. Эти организации, в отличие от государства, лишены права на применение легитимного насилия, поэтому политический менеджмент становится для них единственно возможной формой управленческого воздействия на массы.

Итак, «возрастание интереса к политическому менеджменту в XX в. было во многом обусловлено сужением рамок силового решения проблем в сфере политических властеотношений, утверждением ценностей и принципов правового государства, идеологического и политического плюрализма, уважения прав меньшинства, свободы оппозиции, толерантности. Ограничение действий высших государственных должностных лиц законом, провозглашение незаблемости прав и свобод личности, выход на политическую арену партий и иных организаций, не обладающих статусными ресурсами власти, требовали пересмотра способов достижения политических целей. Широко распространенные ранее методы государственного принуждения, откровенного насилия уже не соответствовали новым реалиям» (Гринберг, 2005, 18). Эффективность политического, в том числе и государственного управления должна была достигаться на основе иных средств, обеспечивающих исполнение принимаемых решений без репрессивного механизма санкций.

Принципиальными особенностями политического менеджмента, которые отличают его от государственного управления, управления государственными и общественно-политическими организациями являются:

В политическом менеджменте субъект управления лишен права а) опираться на государственное принуждение; б) прибегать к применению разнообразных санкций, в отличии от руководителей государственных учреждений или политических организаций в отношении своих подчиненных.

Государственное управление и управление государственно-политическими организациями построено в основном, на принципе нормотворчества. Другими словами, органы государственной власти и

должностные лица наделены правом принимать законы и иные нормативные акты, являющиеся обязательными для населения, а механизм применения разнообразных санкций используется ими для направления деятельности людей в русло принятых норм. Получается, что процесс управления обретает достаточно обезличенный характер, управленческие решения ориентированы не на конкретных людей, а на осознание того, какими должны быть общие, наиболее оптимальные модели общественного поведения, воспроизводимые в действиях многих людей, так как большинство, можно заставить подчиняться принятому закону. В практике политического менеджмента субъект управления лишен легитимного права диктовать правила игры, т.е. создавать нормы, обязательные для объекта своего воздействия, поэтому он вынужден искать методы влияния, опираясь на знание особенностей мотивации конкретных людей, его главным помощником становится знание психологии личности и психологии масс.

Литература

Гринберг Т. Э. Политические технологии. М., 2005.

Ортега-и-Гассет Х. Восстание масс // Антология мировой политической мысли. М., 1997.

Пушкарева Г. В. Политический менеджмент. М., 2006

КОММУНИКАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА И РЕГИОНОВ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ*

В ходе реализации первого этапа административной реформы в 2003-2005 годах на федеральном уровне был заложен базис, необходимый для дальнейшего комплексного реформирования системы государственного управления. Главной целью второго этапа стало распространение реформы на региональный уровень. Для достижения этой цели Правительством Российской Федерации были разработаны Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2008 годах и план мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах. На эти документы следовало опираться региональным органам исполнительной власти при программировании и планировании административной реформы в субъектах Федерации.

В данных условиях очень важную роль стали играть механизмы взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти в процессе реформирования. Таким образом, коммуникация между федеральным центром и регионами является одним из наиболее важных факторов, влияющих на эффективность реформы государственного управления. В Концепции административной реформы указаны следующие мероприятия, которые должны повысить эффективность деятельности органов исполнительной власти, в том числе и эффективность коммуникационных механизмов взаимодействия разных уровней управления:

- создание эффективной системы управления мероприятиями административной реформы, направленной на целенаправленное формирование новых механизмов работы исполнительных органов государственной власти;
- разработка и внедрение стандартов государственных услуг, административных регламентов исполнения государственных функций и

* Тезисы подготовлены при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ («Способность государства и системы оценки эффективности государственного управления: международный опыт и современная административная реформа в России»), проект № 07-03-00553а.

оказания государственных услуг в исполнительных органах государственной власти;

- повышение эффективности взаимодействия исполнительных органов государственной власти и общества;
- оптимизация реализации контрольных и надзорных функций исполнительных органов государственной власти;
- модернизация системы информационного обеспечения исполнительных органов государственной власти;
- разработка и внедрение системы аутсорсинга административно-управленческих процессов в исполнительных органах государственной власти.

Одной из форм коммуникационного взаимодействия, использующейся для управления ходом реформы и обеспечения обратной связи, стали оценочные таблицы результатов реализации высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации мероприятий административной реформы в части внедрения механизмов управления по результатам. Данные таблицы заполняются ответственными за ход реформирования в субъектах федерации и анализируются на федеральном уровне. Использование этого механизма позволяет отслеживать возникающие проблемы в каждом отдельном регионе, корректировать ход реформы и обеспечивать методическую поддержку.

В то же время, следует отметить существование множества коммуникационных проблем, негативно влияющих на ход реформы. Анализ форм взаимодействия приводит к выводу, что имеет место строгая иерархическая коммуникационная структура. Концепция административной реформы и план мероприятий, разработанные на федеральном уровне, должны быть доработаны на уровне субъектов федерации в соответствии с региональной спецификой. Сравнивая федеральную Концепцию и план мероприятий с региональными можно сделать вывод, что ответственные за проведение реформы в субъектах федерации практически не изменяют предложенные сверху стратегии. Однако, принципы построения федеративного государства позволяют региональным властям быть достаточно самостоятельными в определении этих стратегий. И эффективность реализации административной реформы закладывается именно на этапах программирования и планирования, когда необходимо учитывать институциональные, социально-экономические и культурные особенности субъекта федерации. Получается, что регионы либо неспособны к самостоятельному программированию, либо не имеют необходимой свободы действий в выработке политики в данной сфере.

Разработка программ и стратегическое планирование подразумевают творчество. Таким образом, жесткие иерархические коммуникационные связи в отличие от сетевых структур взаимодействия не стимулируют, а порой и исключают творческий подход к выработке планов по реализации административной реформы. Возможно, внедрение механизмов более широкого обсуждения мероприятий по реформированию, как в горизонтальных взаимодействиях, так и в вертикальных позволит органам исполнительной власти в субъектах быть более компетентными и независимыми в выработке собственных стратегий проведения административной реформы.

Также вполне допустима и гипотеза об отсутствии мотивации к проведению реформы у государственных служащих на региональном уровне. Руководители подразделений по реализации административной реформы отмечают нежелание отдельных чиновников на низших уровнях исполнительной власти проводить мероприятия по реформированию. Более того, по их словам, периодически ощущается противодействие реформе. Это связано с отсутствием как мотивационных, так и стимулирующих факторов, которые способствовали бы эффективному реформированию. Задачи по проведению административной реформы очень часто сопутствуют текущей деятельности, что отражается на увеличении рабочей нагрузки служащих. Данную проблему призваны решить специальные семинары, информирующие о стратегических целях реформирования, а также курсы по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих. Однако анализ учебных программ показывает, что административной реформе отведено очень мало учебных часов.

Другая проблема, решать которую необходимо с помощью совершенствования коммуникационных механизмов, связана с неправильным выбором каналов управления административной реформой. На сегодняшний день координация хода реформы осуществляется на уровне взаимодействия Министерства экономического развития со стороны федерального центра и экономических департаментов, а также созданных комиссий (подразделений) по проведению административной реформы в субъектах федерации. Учитывая социокультурные факторы, на основе которых определяются приоритеты коммуникационных каналов, данные коммуникационные взаимодействия не являются первостепенными. Решением этой проблемы стал бы, возможно, перенос механизмов управления административной реформы на уровень выше (например, вице-премьер Правительства РФ – заместитель главы исполнительной власти субъекта федерации).

Таким образом, становится очевидно, что совершенствование коммуникационных механизмов взаимодействия федерального центра и регионов является необходимым условием повышения эффективности административной реформы.

В. Н. Якимец
(Москва)

ИНСТРУМЕНТЫ ОЦЕНКИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

Сложившаяся в РФ к концу первого десятилетия XXI века модель федеративных отношений стала следствием преодоления завалов, образованных рядом решений первого президента страны в 90-е годы прошлого века. Маятник, качнувшийся в сторону от парада суверенитетов, прорвался к позиции равновесия и уверенно ушел в сторону «централизации». Появились даже такие определения этой модели как «формальный федерализм», «квазифедерация, в которой централизм преобладает в управлении» (Гаврилов, 2007, 29; Олейник, 2008). Последствия «взятия суверенитетов» пришлось устранять с помощью различных крайних мер («назначение» губернаторов, сведение выборов до «назначение в список», «суверенная демократия» и др.

Совершенствование и развитие федеративных отношений в России возможно на основе изучения двух тенденций в мировом опыте (Татаркин, 2008, 69): последовательное расширение демократических основ федеративных отношений при строгом соблюдении прав муниципальных органов (разграничение полномочий между уровнями власти, их финансовое обеспечение, самостоятельности в выборе приоритетов регионального развития и др.); качественная настройка процессов выравнивания уровней экономического и особенно социального развития регионов, обладающих разными возможностями.

Доклад сосредоточен на обсуждении второй темы.

Сложившаяся в России практика выравнивания уровней социального и экономического развития регионов, подвергается критике со стороны теоретиков, специалистов и управленцев. Эта практика «возврата абсолютному большинству регионов заработанных ими средств из федерального бюджета, с использованием институтов дотаций, субвенций и субсидий, свидетельствует о слабости федеративных взаимоотношений

и отсутствии у регионов стимулов повышать эффективность развития» (Татаркин, 2008, 69).

Известно, что такая система межбюджетных взаимоотношений как бюджетный федерализм должна удовлетворять требованиям социально-экономической эффективности, региональной (территориальной) справедливости и политической стабильности. Эти требования противоречивы. Так, для достижения политической стабильности приходится идти на межбюджетные трансферты и дополнительные «вливания» в регионы, которые в силу ряда обстоятельств не могут обеспечить эффективное их использование. Региональная (территориальная) же справедливость в российской практике приводит к тому, что у дотационных субъектов РФ, привыкших к «выравниванию» за счет регионов-доноров и центра, отсутствуют стимулы к развитию. Справедливость обеспечивается тогда за счет определенного ущерба экономической эффективности.

О том, что необходимо что-то менять в таком подходе говорят уже не только теоретики, но и управленцы. Так, министр регионального развития РФ Д. Козак отметил, что надо разработать «механизм ответственности федеральных, региональных и местных властей за конечный результат», предоставив субъектам РФ больше самостоятельности и финансов (Коммерсантъ, 2007, 2).

В силу многих обстоятельств уровни бюджетной обеспеченности (БО) консолидированных бюджетов субъектов РФ оказываются различными.

Действующая методика расчета бюджетных трансфертов ФФПР (Фонд финансовой поддержки регионов) основана на оценке уровня БО, определяемой из соотношения индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов. Субъекты, у которых БО больше 1 поддержки из ФФПР не получают. В докладе будет обсужден порядок определения дотаций регионам с БО ниже 1.

Очевидно, что при выработке стратегии реформы межбюджетных отношений в России придется искать допустимый компромисс между экономической эффективностью и региональной справедливостью. При этом надо осознавать, что экономическая эффективность есть рациональное использование бюджетных ресурсов и создание стимулов такого поведения со стороны властей разных уровней, а региональная справедливость состоит в обеспечении на всей территории страны (включая дотационные регионы) определенного минимума социальных гарантий.

Забота федерального центра не должно сводиться к такому распределению, но должна состоять в оказании помощи в саморазвитии ре-

гионов и в контроле за рациональным использованием ресурсов. Начали создаваться новые инструменты.

1. Указом Президента России от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» утверждена методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. В соответствии с методикой оцениваются эффективность расходования бюджетных средств, динамика изменения показателей, характеризующих качество жизни, уровень социально-экономического развития региона, степень внедрения методов и принципов управления, обеспечивающих переход к более результативным моделям регионального управления. На основе оценки определяют зоны, требующие приоритетного внимания региональных и муниципальных властей, формируют перечень мероприятий по повышению результативности деятельности региональных органов исполнительной власти (включая сокращение неэффективных расходов, выявление внутренних ресурсов для увеличения заработной платы работников бюджетной сферы, повышения качества и объема предоставляемых населению услуг).

Будет обсужден ряд спорных вопросов применения этой методики.

2. Для повышения эффективности государственного и муниципального управления в России наряду с повышением профессионализма и ответственности власти необходимо расширение участия общества в делах государства, развитие каналов обратной связи между обществом и властью, привлечение потенциала гражданского общества к созданию условий устойчивого социально-экономического развития регионов.

Основные направления развития институтов гражданского общества и межсекторного социального партнерства (Якимец, 2004) включают:

- развитие механизма конкурсного размещения государственного и муниципального заказа на предоставление социальных услуг, обеспечивающее участие в их оказании некоммерческих организаций (НКО);
- расширение практики частно-государственного финансирования социальных программ (проектов) в рамках механизмов социального партнерства с привлечением к их реализации НКО;
- развитие механизмов взаимодействия органов исполнительной власти и структур гражданского общества в рамках административной реформы;
- распространение лучшей практики реализации социальной политики с привлечением НКО.

Для сравнения территориальных образований по уровню продвижения (развития) межсекторного социального партнерства (МСП) была предложена рейтинговая методика оценки (АЯ-рейтинг регионов по

уровню продвижения механизмов МСП), основанная на учете факта наличия механизмов МСП в соответствующем субъекте РФ или факта наличия механизмов МСП с учетом их качества (значимости) (Акрамовская, 2007). Модель предполагает расчет рейтинга на уровне регионов и федеральных округов.

На уровне регионов рейтинг может рассчитываться двумя способами.

С помощью первого способа оценивается использование механизмов МСП на региональном уровне. Второй способ позволяет определить рейтинг региона с учетом развитости механизмов МСП на внутрирегиональном уровне - в муниципальных образованиях, которые входят в состав региона.

Первый способ предполагает расчет рейтинга по двум вариантам: первый - по факту наличия механизмов МСП в регионе, второй - с учетом значимости механизмов МСП в регионе. В исследовании участвовали восемь значимых механизмов МСП (фонды местных сообществ, гранты НКО, налоговые льготы НКО и донорам и др.). Отметим, что многие механизмы МСП позволяют привлечь на территорию внебюджетные средства.

Результаты расчета рейтинга субъектов России по факту наличия механизмов МСП позволили выделить шесть групп регионов (2006 год):

1) *«Отсталые»* - регионы, для которых значение рейтинга $R_i=0$, т.е. механизмов МСП нет. Таких - 22, что составляет 25% от числа всех субъектов РФ. Большая часть из них – это республики и автономные округа в составе РФ, занимающие примерно такие же строчки рейтингов по экономическому положению (депрессивные регионы);

2) *«Начинающие»* - регионы, где значение $R_i=1$. Здесь 23 региона, что составляет 26% от всех субъектов РФ;

3) *«Средние»* - регионы, где значение $R_i=2$, 19 регионов или 22%;

4) *«Развитые»* - регионы, в которых значение $R_i=3$, таких регионов 12 по состоянию на 2006 год (что составляет 14%);

5) *«Продвинутые»* - регионы, в которых значение $R_i=4$. Их - 10 (или 11%). Треть из них – регионы, считающиеся донорскими – Челябинская, Тюменская, Свердловская области. Но сюда вошли и не столь экономически развитые - Приморский край, Сахалинская и Саратовская области;

6) *«Лидеры»* - это Пермский край и г. Санкт-Петербург - регионы, в которых значение $R_i=5$.

Среднее значение рейтинга региона по степени развитости механизмов МСП по России составляет 0,21. Ниже этой границы находится бо-

лее половины (45) регионов России. Их список почти целиком совпадает со списком дотационных регионов.

Стратегия развития МСП будет различаться в зависимости от принадлежности региона к той или иной группе. Так, для регионов отсталых и начинающих, акцент необходимо делать на просвещении и обучении участников, создании базовых институциональных условий, необходимых для запуска механизмов МСП. В регионах, принадлежащих к группам «средние» и «развитые» приоритетным станет разработка и запуск тех механизмов МСП, которые в регионе еще не работают, методическая и консультационная поддержка процесса межсекторного взаимодействия. В продвинутых регионах и регионах-лидерах скорее всего речь пойдет о повышении качества и эффективности МСП, обеспечении стабильности, поддержании необходимого уровня мотивации участников, обмене опытом. Именно эти регионы могут взять «шефство» над отсталыми и начинающими и оказывать им необходимую информационную, методическую, консультационную и иную поддержку.

Литература

Гаврилов В. Федерализм и его российская интерпретация // Федерализм. 2007. № 4.

Олейник А., Гаман-Голутвина О. (ред.). Административная реформа в контексте властных отношений: сравнительная перспектива. М., 2008.

Татаркин А. И. Макроэкономические условия и организационно-экономические формы устойчивого развития регионов. В кн. «Проблемы государственной политики регионального развития России». М., 2008.

Городецкая Н., Хамраев В. Дмитрий Козак ищет место полпредам. Коммерсант. № 197 от 26 октября 2007 года.

Якимец В. Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы. М., 2004.

Акрамовская А. Г., Якимец В. Н. АЯ-рейтинг регионов по уровню продвижения механизмов межсекторного социального партнерства // Актуальные проблемы управления – 2007. М., 2007.

**РАЗДЕЛ V.
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ:
ЗАРУБЕЖНЫЕ СТРАНЫ,
МЕЖДУНАРОДНЫЕ СРАВНЕНИЯ И ОПЫТ РОССИИ**

D. Sack
(Bielefeld, Germany)

**PRINCIPLES AND PROBLEMS
OF THE GERMAN COOPERATIVE FEDERALISM**

The presentation will give an overview of the general institutional characteristics of the German Federalisms and present some appraisals currently discussed.

Regarding the cleavages upon which federalism is drawn, the Federal Republic of Germany is a rather atypical federal state in international comparison. It is not a big country like Australia, Canada, India, Russia, and the United States. Its political culture is not as plural and heterogeneous as in Belgium, Canada, India, and Switzerland. The development of the German Cooperative Federalism should be taken as the result of the pursuit of national unity in late 19th century (1867-1871). The ‘delayed nation’ was drawn upon states with a well-developed political-administrative system respectively. The salient feature of the German Federalism – a strong role of the Federal State in regulation while the Länder are responsible for the respective administrative implementation (‘executive Federalism’) – arose from the processes in late 19th century.

Constitutionally, Germany is defined as a democratic and social federal state (Art. 20, Basic Law). The 16 Länder are entities with an own state quality, i.e. an own democratically elected government and parliament, a relative financial autonomy, and own scopes of power. Thus, it is a “country with seventeen governments” (Manfred G. Schmidt). Administration is mainly a function of the states. Taxation is a joint enterprise of the Federal Government and the Länder due to a financial compound. Revenues from income, purchase, and corporate income taxes are allocated to the Federal Government and the Länder (and the local jurisdictions). In a nutshell, the German Federalism is a typical marble cake one (against the idea of a layers cake Federalism in the US).

The Basic Law defines two kinds of legislation (Art. 70-74): The exclusive legislation of the Federal State includes for instance foreign, defence, citizen-ship, currency, and infrastructure policy. The concurrent legislation which allows Länder legislation as long as the Federal state did not pass a law entails for instance economic, health, and labour policy. Traditionally, the Länder held strong legislative rights within education and media policies. After the last reform of federalism (2006) which was aimed at disentangling competences between the Federal state and the Länder the latter are exclusively responsible for educational policy, the penal system, the salaries of their civil servants, the media, the public houses, and the assembly legislation. They gained opting-out clauses in some cases, e.g. in environmental policy.

The Federal Council is the collective representation of the Länder. It has 69 members from 16 Länder. The votes of the states differ moderately according to the number of inhabitants: Currently North Rhine-Westphalia as the biggest state has 6 votes. Bremen as the smallest has 3 votes. Amendments and changes of the constitution (Basic Law) require a two-thirds majority. Thus, the blocking minority is 24 votes. Currently, the three relatively rich Southern states have 17 votes, the Five New States (former GDR) have 21 votes, the three City States have 10 votes. This might give an idea of forging alliances between Länder groups with different interests.

Due to the concurrent legislation, the strong administrative role of the Länder, and the financial compound the Federal Council plays a key role within the German political system. About 60 percent of German legislation has to pass the bicameral law making process. The last reform of federalism was aimed at reducing this share to 35-40%. In view of divided government (different party majorities and coalition within the Federal Parliament and the Federal Council), the high share of bicameral legislation was deemed to be responsible for policy deadlocks. An empirical study for the period of 1976-2002 confirmed a "legislative autolimitation" and a substantial impact of bicameral federalism on law making.

Thus, the German Federalism faces a number of problems: From a democratic point of view one should highlight the problems of weakened parliamentary sovereignty, accountability and transparency. Within the administrative and political networks of the Cooperative Federalism negotiations take place which result in political compromises between the Federal State and the Länder. This way of policy making and the strong executive role of the Länder lead to two democratic effects. The parliaments of the Länder complain about their weak role in decision-making. Since political compromises are hammered out between the Federal State and the Länder governments the parliaments tend to nod the regulations through. In addition, the role of

Länder parliaments has been weakened within the process of Europeanization. Furthermore, for most of citizens it is not in every scope of duty transparent which political level and government is responsible for the different policies. While educational policies, smokers ban, and the state of police and prisons can be clearly assign to the Länder it is more complicated in transport or taxes.

However, from a democratic point of view the German Federalism also offers democratic elections on three state levels (Federal, Länder, and local level), thus a certain kind of influence and opportunity structures for political action. Because of its three levels it enables political elites a skilling process which entails both partisan and administrative expertise and learning processes. Finally, the German Federalism entails a sophisticated system of checks and balances.

A second group of problems focuses on the aspect of effectiveness. Starting with the citizen's perspective, moving families may wonder why their children are confronted with different curriculums in different Länder. In a more general take, one should question in which scopes of duty the Cooperative Federalism has a high performance. The results are mixed. For instance, according to OECD surveys the field of educational policy has a rather weak performance in international comparison. This is quiet different in security policies in which Germany has a relatively low rate of homicides.

With regard to the aspect of effectiveness and capabilities to change in a denationalized context the debate in political science discusses the problems of the German Federalism in two ways: The thesis of the inherent 'joint decision trap' (Fritz W. Scharpf) points out that the institutional arrangement of the German Federalism brings forward policy solutions on the lowest common denominator. Due to the knotted competencies between Federal State and Länder policy solutions are preferred which do not affect one of the actors involved. Regulations fulfil rather the Pareto- than the Kaldor-Optimum. This appraisal can be developed in two ways: On the one hand, it is argued that the institutional arrangement requires a culture of consensus while political actors deal with problems in a rather competitive way. Party politics and different interests between the Federal States and the Länder lead in times of divided government to political deadlocks. On the other hand, one may consider the high requirements for political compromises as a way of policy-making which entails a high societal acceptance and which is coherent with the German Model of incremental change.

ЭТНОКУЛЬТУРНЫЕ ПРОТИВОРЕЧИЯ И ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ФЕДЕРАЛИСТСКИХ ПРАКТИК В ЭСТОНИИ

Эстония представляет собой небольшое государство как по территории (45 227 кв. км.), так и по численности населения (1 356 тыс. чел.) с унитарной формой правления. Вместе с тем в данной стране наличествует проблема, присущая многим федеративным государствам – эстонское общество разделено на две крупные культурно-лингвистические общины, имеющие собственные, часто абсолютно несовместимые интересы. В этой связи есть основания полагать, что принятие некоторых федералистских практик может способствовать укреплению государственности и развитию демократии в Эстонии.

Сущность проблемы состоит в том, что с момента провозглашения независимости эстонское государство позиционировалось в качестве жестко унитарного, моноэтнического образования, в то время как эстонское общество включало в себя значительную русскую (русскоязычную) общину (на 2007 г. русские в Эстонии составляли 25%, украинцы – 2,1% белорусы – 1,2% (см. Eesti...)), интересы которой на государственном уровне практически никак не были представлены. Всплеск межэтнической напряженности в 2006–2007 годах, спровоцированный конфликтом вокруг Монуменга Советскому Воину-Освободителю, отчетливо показал, что положение русскоязычной общины является одной из центральных проблем в политическом процессе Эстонии, неразрешенность которой ставит под сомнение возможность эффективного функционирования в Эстонии демократической системы правления.

На сегодняшний день уже можно констатировать, что официальная политика эстонских властей, направленная на интеграцию представителей русской общины, не имела успеха. Данное обстоятельство объясняется тем, что позиция эстонского правительства заключалась в отрицании законных интересов русской общины и навязывании интеграционных стратегий ее включения в эстонское общество. Основным элементом программы интеграции стало обучение официальному языку. Однако подобная стратегия, очевидно, не смогла обеспечить уважение и защиту прав русскоговорящего населения Эстонии, а скорее привела к дальнейшему разобщению эстонского общества по культурно-лингвистическому признаку.

В целом, в свете общемировых процессов, есть все основания полагать, что сложившееся отторжение русской общины от эстонского государства, обусловленное дискриминацией и отсутствием адекватного учета интересов русского меньшинства (проблема гражданства, русскоязычного образования, доступа к государственной службе и многое другое) ставит под сомнения будущее не только демократии в Эстонии, но и самого эстонского государства.

Приоритетное внимание в этой связи следует уделить поиску новых форм взаимодействия русской общины и эстонского государства, включения русскоязычного меньшинства в общественно-политическую жизнь Эстонии. Неоценимую помощь в решении отмеченных задач может дать опыт федеративных государств.

Естественно, что прямое установление федералистского типа государственного устройства представляется неэффективным для такой маленькой страны как Эстония. Однако использование многих присущих странам со сложно разделенными обществами федералистских практик может быть крайне актуальным в условиях современной Эстонии.

Прежде всего, следует сказать о муниципальном федерализме, то есть наделении местных территориальных образований (уездов, городов, сельских поселений) реальной автономией и полномочиями, включая экономическую самостоятельность, установление второго официального языка, право голоса для постоянно проживающих не граждан Эстонии, независимость общественной и культурной жизни.

Далее речь может идти об установлении в Эстонии общественной модели демократии, подразумевающей коалиционное осуществление власти лидерами всех значимых сегментов общества, наличие взаимного вето, пропорциональность политического представительства и назначения на должности, высокую степень автономности каждого сегмента в управлении своими внутренними делами (Лейпхарт, 1997, 60).

Введение указанных федералистских практик может прослужить эффективной основой для консолидации общества, укрепления государства и развития демократии в Эстонии.

Литература

Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование. М., 1997.

Eesti statistikaamet – <http://www.stat.ee/?lang=en>

РЕГИОНАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО: СЛУЧАЙ ИТАЛИИ И ИСПАНИИ

Предоставление широкой политической автономии всем административно-территориальным единицам государства может рассматриваться либо как особая, модель перехода от унитаризма к федерализму, либо как попытка совмещения и уравнивания позитивных сторон унитаризма и федерализма, повышения эффективности государственного управления. Практическим выражением данных тенденций является проект регионального государства, наиболее полно реализованный в политическом развитии Италии и Испании. Его основы были заложены демократическими конституциями, принятыми в Италии в 1947 г., а в Испании в 1978 году. Но прошло не мало времени, прежде чем положения Конституций были осуществлены на практике. В отличие от государств, имеющих отдельные автономные образования, созданные по различным основаниям, в том числе с учетом компактно проживающих национальных групп (Аландские острова в Финляндии и др.), в Италии и Испании автономия предоставлена всем административно-территориальным образованиям. В Италии таких областей 20, из них 5 имеют более широкие полномочия, и их статуты утверждены не обычными, а конституционными законами республики. В Испании автономных образований 17, и в действующей Конституции 1978 г. Испания названа государством, состоящим из автономных образований. Некоторые регионы страны (так называемые исторические регионы – Андалусия, Страна Басков, Галисия, Каталония и Наварра) также имеют более широкие полномочия, т. наз. особый режим автономии. Внутри них могут быть образованы автономные районы (например, в Арагоне).

Как и в федеративном государстве, регионам принадлежит законодательная и исполнительная власть (при сохранении единой, централизованной судебной системы). Они формируют законодательные собрания и коллегиальные исполнительные органы. В Конституции содержится перечень вопросов, по которым регионы могут издавать местные законы, что напоминает размежевание компетенции между федерацией и ее субъектами. Области имеют особые акты-статуты, которыми определяется их организация. Это еще не конституции, но и не обычные правовые акты. Статуты разрабатываются и принимаются органами законодательной власти областей. В Испании в 1987 году автономным сообще-

ствам были переданы полномочия в отношении предметов ведения, определенных в статутах, и пошел процесс постепенного увеличения их компетенции. Как правило, предоставление дополнительных прав Каталонии и Стране Басков влекло за собой расширение компетенции пяти других регионов, обладающих более высокой степенью автономии, а затем выборочно распространялось и на другие регионы.

В свою очередь, Конституция Италии предусматривает различные формы включения территориальных образований в общенациональную политическую жизнь: участие в избрании Президента страны (ст. 83), предоставление права вносить законодательные предложения в палаты (ч.2 ст.121), ставить по инициативе не менее пяти областных советов вопрос о проведении общенационального референдума (ч. 1 ст. 75). Однако регионализм отличается от федерализма тем, что в федеративных системах субъекты федерации обладают прерогативами, в которые не могут вмешиваться представители центральной власти.

Поэтому по ряду признаков регионализм близок к унитаризму. Так, области не имеют конституций, а их статуты подлежат утверждению обычными или конституционными законами, принятыми общегосударственным парламентом. «В отличие от традиционного федерализма (США, Швейцарии, Канады) региональные государства создаются путем преобразования унитарных государств. Соответственно автономия регионов носит октроированный характер, их образование обусловлено решениями, принятыми центральной властью... при данной форме территориальной организации государство дарует «децентрализацию», но не создает дуализма власти, типичного для федерализма» (Топорнин, 2001, 318, 324). В Италии в регионы назначается правительственный комиссар, который осуществляет руководство деятельностью территориальных подразделений государственных органов и координацию их действий с деятельностью администрации региона. Он же визирует акты законодательных органов регионов. Комиссар может отказать в визе, что напоминает институт административной опеки в унитарном государстве. В Испании руководитель исполнительного органа региона – председатель правительственного совета одновременно представляет центральную власть в автономном сообществе. Поэтому это должностное лицо хотя и определяется законодательным собранием региона, но окончательно назначается на должность Королем.

«Этот вид территориальной организации допускает различную степень автономии регионов. Контроль за их деятельностью осуществляют органы конституционного уровня – Конституционный суд, Правительство, Счетная палата и т.д. Вместе с тем для этой формы государственного устройства не типично участие регионов в пересмотре Конститу-

ции страны, представительство в верхней палате парламента, а также наделение их полномочиями в сфере судоустройства» (Топорнин, 2001, 319).

Глава государства по рекомендации правительства вправе, при определенных условиях, распустить законодательный орган региона. В свою очередь, палаты парламента, согласно ст. 127 Конституции Италии могут признать законы, принимаемые областными советами, нецелесообразными (даже если они формально не нарушают общенациональное законодательство). Согласно ст. 155 Конституции Испании если действия автономного сообщества наносят серьезный ущерб общегосударственным интересам, то правительство может с согласия Сената принять «необходимые меры для выполнения автономным сообществом в принудительном порядке» обязательств, предусмотренных Конституцией или другими законами. Изменение границ между автономными образованиями также осуществляется актами центральной власти, у них нет совместной компетенции с центральными органами, как это имеет место в федерациях и т.д.

Региональный подход имеет несомненные плюсы, обеспечивая, в частности, сочетание необходимой централизации в государстве с обширными правами территорий. Но есть и минусы, поскольку регионализм может выйти за пределы унитаризма, не превратившись в федерализм со свойственными ему институтами сохранения единства государства. То есть, он способен вызвать подъем сепаратизма, и потенциально чреват распадом государственности. Сегодня для Испании и Италии характерен «регионализм на грани федерализма», причем с течением времени эта грань становится все более условной. Не случайно в современных англоязычных исследованиях, посвященных федерализму, Италия обычно рассматривается как децентрализованное государство с рядом федеративных черт, а Испания – уже как разновидность федерации.

Литература

Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование). М., 2001.

СТАНОВЛЕНИЕ СОВРЕМЕННОГО ФЕДЕРАЛИЗМА: УГРОЗА ТЕРРОРИЗМА КАК ФАКТОР РИСКА

Благодаря разработкам начала 90-х годов XX века У. Бека, Э. Гидденса, М. Дугласа, Т. Лоуви, Н. Лумана, Ф. Найта, стал формироваться особый специальный подход к изучению социальных проблем на основе концепций «общества риска», появилось понятие «мегариска» (Гидденс, Бек, Луман), «международных кризисов», как нелокализуемых и некомпенсируемых рисков, выявились различные подходы к исследованию риска (К. Эрроу, В. Петровский и др.).

Несмотря на значительное количество литературы, достаточно не осмыслена проблематика риска в контексте насущных социально-политических проблем, сопровождающих становление современного федерализма, включая как фактор риска терроризм, рассмотрение которого представляется весьма актуальным.

Риски, связанные с терроризмом, могут быть обусловлены следующими показателями: социальной напряженностью; уровнем криминализации региона; образовательным уровнем населения; сферой влияния криминальных группировок; наличием зон межэтнических конфликтов и сепаратизма; распределением сфер территориального влияния; противоречиями в межгосударственных интересах, сферой влияния геополитических интересов и др. В результате уровень социальной рефлексивности в обществе становится очень низок, а господствовавшая в индустриальном обществе «логика позитива» перекрывается и вытесняется «логикой негатива». Феномен негативной солидарности выражается в социальном контексте, враждебном позитивным социально-экономическим и политическим изменениям.

Причинами глобализации риска терроризма могут явиться фундаментальные различия в уровне социально-экономического и политического развития, беспрецедентный уровень благосостояния и власти меньшинства в процессе глобализации. Глобализация предполагает общую трансформацию в сторону формирования «единого мира», увеличивает рост противоречий между глобальной независимостью в области технологии, финансов, информации и сохраняющимся разделением национальных обществ, политики и культур.

По-существу, происходит универсализация риска, вызываемая ответной негативной солидарностью в политическом и социальном пове-

дении индивидов и групп с высоким уровнем социально приемлемого риска. Именно психологическая реакция индивидов на негативные изменения в обществе и способствует возникновению феномена негативной солидарности, который в свою очередь генерирует феномен «взаимориска», или «ответного риска», и это риски различного рода, в том числе и риск терроризма.

Мы не можем ограничиться только понятием риск-рефлексии, так как риск-рефлексия только осмысливает закономерности реакции индивидов и социальных структур на производимые риски, нам же необходимо знать закономерности возникновения «ответного риска», который выражается в появлении экстремистских идеологий различного толка и применении террористических методов борьбы. Настало время исследовать проблемы риска терроризма в рамках глобализации риска, включающей в себя риск опасности терроризма разных масштабов, обстановку повышенных природных и антропогенных рисков и катастроф, включая возникновение и усиление риска как в результате преднамеренных, так и в результате непреднамеренных действий. Полученные результаты позволяют разработать и реализовать адекватное решение и воздействие на общественно-политические процессы с целью минимизации риска терроризма.

При оценке нынешней активации современного терроризма и выявлении детерминирующих его факторов актуально научно осмыслить характер и динамику процессов глобализации в контексте сложных и неоднозначных проблем, их сопровождающих. Выявление тенденций глобализации, ведущих к гигантской реструктуризации мира с изменением схем международных отношений и влияющих на рост современного терроризма во многом поможет определить направленность политического управления на минимизацию его проявлений.

Терроризм, который стал атрибутом и символом начавшегося века, активно паразитирует на явном несовершенстве современной международной социально-политической и экономической систем, «выполняет функцию симптома ненормальности международных отношений и признака, показателя необходимости их корректировки». (Феофанов, 2004, 47)

В этой связи требуется глубокий анализ, прежде всего политологический, изменений социально-политической структуры мирового сообщества и международных отношений, вызванных процессами глобализации и влияющих на становление современного федерализма.

В ракурсе современного федерализма и российских проблем представляется первоочередной задачей создание гарантий территориальной и государственной целостности, механизмов обеспечения надежности

конституционной системы государства. Это задачи, которые предстоит решать каждой федерации, так как история знает примеры, когда федерации распадались, не обеспечив себе необходимые гарантии прочности и единства. (Например, во второй половине XIX в. были предприняты неудачные попытки создания федеративных государств в ряде стран Латинской Америки и Испании).

Новейшая волна международного терроризма, изменившийся характер которого представляет собой всевозрастающую стратегическую угрозу для больших масс мирного населения планеты, накапливает и реализует свой страшный потенциал в различных регионах мира. События сентября 2001 года показали, что при глобализирующемся обществе создается чудовищно реальный и одновременно агрессивный мир насилия, мир современного терроризма, возникшего как ответная реакция на глубокую структурную нестабильность в мировом сообществе.

С целью минимизировать системные риски, опасности и угрозы, сопровождающие процессы глобализации и эволюцию геэкономического сообщества, учеными всего мира активно идет поиск новых точек стратегического равновесия, поиск современной модели неоднородного гетерогенного мира, модели, но удивительно часто научное знание и его методы дискриминируются при принятии политических решений.

Говоря о причинах стремления разрушить целостность Российской Федерации, заместитель главы администрации Президента РФ Вл. Сурков, в частности, заметил, что в Америке и Европе есть деятели, живущие фобиями «холодной войны», рассматривающие нашу страну как потенциального противника, препятствующие осуществлению полной финансовой блокады террористов и их политической изоляции. «Они считают своей заслугой почти бескровный коллапс Советского Союза и пытаются развить успех. Их цель – разрушение России и заполнение ее огромного пространства многочисленными недееспособными квазигосударственными образованиями». (Иванов, 2005, 34)

В связи с этим отметим, что данная цель достигается и проводится под прикрытием «борьбы с международным терроризмом», на что со стороны руководства Российской Федерации неоднократно заявлялось, что действия в борьбе против терроризма, в том числе и военные, должны проводиться исключительно с санкции ООН, ее Совета Безопасности.

Российское руководство поставило вопрос о коренном пересмотре всей системы международных отношений, общественно-политического изменении характера блока НАТО, превращении Северо-Атлантического альянса из военной по преимуществу в политическую

организацию, в которую со временем могла бы вступить и Россия. (Вахрамеев, 2004, 34)

Российское руководство заявило о готовности укрепить отношения с ЕС в оборонной и экономической областях в интересах борьбы с террористической угрозой, подчеркнуло, что и со стороны Запада должно быть изменено отношение к действиям России в Чечне, а так же миротворческим операциям в Южной Осетии и Абхазии.

Обеспечение национальной безопасности является первостепенной задачей в структуре геополитических интересов любого государства, от степени контролируемости и предсказуемости ситуации в данной области зависит общегосударственная политическая стабильность, безопасность и устойчивое развитие федерализма, и, как следствие, актуален анализ изменений геополитической конфигурации в пользу стран трансатлантического блока, когда глобализация является способом перекраивания геополитической карты современного мира в интересах техногенной цивилизации во главе с США. Принимая во внимание интересы национальной безопасности США, следует понимать, что подобная практика развивается осознанно и целенаправленно.

Сохранение основ российского федерализма требует дальнейшей минимизации имеющихся негативных тенденций и явлений в экономической, социальной и духовной сферах, выработки четких ориентиров политических иных взаимоотношений со странами-партнерами и создания эффективной системы предупреждения терроризма на территории Российской Федерации.

Литература

Иванов В. Н. Феномен терроризма (экспертные суждения и оценки) // Социально-гуманитарные знания. 2005. № 3.

Феофанов К. А. Цивилизационные истоки международного терроризма // Социально-гуманитарные знания. 2004. № 5.

ПРОБЛЕМА СЛИЯНИЯ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Федерализм как явление имеет достаточно давнюю историю: наиболее ранний и яркий эпизод — создание в XVIII веке из самостоятельных единиц, первоначально объединившихся для борьбы против колониальной метрополии за независимость и право самостоятельно функционировать на основе абсолютно новых для того времени принципов, США. Сложный процесс формирования системы с высоким уровнем целостности отразился в знаменитых памфлетах А. Гамильтона, Дж. Джея и Дж. Мэдисона (Гамильтон, 1994).

Впоследствии к тринадцати штатам были присоединены еще тридцать семь, однако, первые сохранили свои территории и границы в неприкосновенности до настоящего времени.

Земли ФРГ или их части оставались суверенными государствами на протяжении длительного периода, а затем имели различный статус в империи — так называемом рейхе Бисмарка, образовавшемся в конце XIX столетия. Самым крупным и самым мощным образованием было тогда королевство Пруссия, под эгидой которого формировалось единое германское государство (Model, 1992, 28–31, 41–45).

В XX веке оно пережило ряд потрясений, что привело в середине столетия к разделу территории на два государства, которые смогли объединиться вновь только в самом конце столетия. После второй мировой войны земли ФРГ были вновь сформированы союзниками, исходя из конфигурации оккупационных зон, без учета исторического контекста, а также вне зависимости от экономических соображений или интересов развития той или иной территории. В 1990-1991 годах аналогичным путем создавались новые земли ФРГ из округов бывшей ГДР (Model, 1992, 47–49).

В ходе демократизации бывшего СССР, на первом этапе произошел распад квазифедеративной системы, а затем — во вновь сформировавшемся российском государстве — появились субъекты РФ, обладающие правосубъектностью автономного территориально-государственного образования. Их территории соответствовали территориальному делению советского периода, т.е. не имели под собой практически никакой

исторической почвы, тем более, какого-либо рационального основания (Добрынин, 2005, 32).

Три вышеприведенных примера свидетельствуют о том, что, современные федеративные государства имеют чаще всего структуру, не имеющую обоснования с точки зрения рациональности и эффективности, что является в определенном смысле нарушением одного из фундаментальных законов управления — закона необходимого разнообразия (Радченко, 2007, 56).

Данная проблема возникает как в системах с достаточно высоким уровнем децентрализации, так и в централизованных системах. Она существует независимо от типа федерализма. В большей части случаев решение проблемы управляемости, а также повышения степени эффективности федеративной системы видится в слиянии субъектов федерации.

В последние годы количество субъектов РФ уменьшилось с 89 до 83 вследствие прекращения существования «матрешек». Оценить эффективность данных мер пока сложно, однако, населением автономных округов это было воспринято неоднозначно: как посягательство на их этническую идентичность. По прогнозам ряда исследователей (Киселев, 2007, Тэпс, 2005), такие настроения могут вести к усилению радикальных националистических настроений, становиться почвой для повышения уровня социальной нестабильности и напряженности в регионе.

Все чаще можно также слышать мнение политиков (Повестка..., 2008) о необходимости объединения Москвы и Санкт-Петербурга с окружающими их областями. Данный процесс, естественно, связан с большими сложностями, что требует предварительного углубленного анализа различных аспектов проблемы: политических, экономических, социо-культурных, административных и т.д.

В ходе анализа может быть использован опыт попыток слияния городов-государств с окружающими их территориями, предпринимавшихся в ФРГ. Неудача, постигшая инициаторов объединения земель Берлин и Бранденбург в 1996 году наиболее ярко высвечивает проблему, которая активно обсуждается в настоящее время.

Наибольшее количество доводов в пользу объединения носит экономический характер. Звучит также мнение о возможности сокращения управленческого аппарата и снижения, таким образом, расходов на осуществление процесса управления (Busch, 2002, 897–900).

Главными доводами противников объединения является ущемление интересов территориальных субъектов в связи с доминированием городов-государств во вновь создаваемых образованиях, а также наличие в каждом из субъектов сложившихся систем управления, политических и

управленческих элит, собственной идентичности, которая в процессе проведения референдумов, обязательных для принятия окончательного решения, не позволяет достигать положительного результата (Busch, 2002, 901–909).

В целом можно сделать вывод о том, что слияние субъектов федеративного государства представляет собой комплексный, сложный и достаточно болезненный процесс, требующий серьезной подготовки политического, административного и психологического плана. Чисто административный, т.е. силовой, подход к данной проблеме — эффективный с точки зрения скорости принятия решения и проведения самой процедуры — скорее всего, приведет впоследствии к серьезным дисфункциям в процессе управления и дополнительным осложнениям в социальном функционировании нового региона.

Литература

Гамильтон А. Федералист / Полит. эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Д. Джея. М., 1994.

Добрынин, Н. М. Российский федерализм: становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск, 2005.

Киселев К. В. Федерализм и централизация. Екатеринбург, 2007

Повестка послезавтрашнего дня // [http:// www. kadis.ru / daily / dayjust.phtml?id=49545](http://www.kadis.ru/daily/dayjust.phtml?id=49545)

Радченко А. И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. Москва; Ростов-на-Дону, 2007.

Тэнс Д. Проблемы национального самоопределения в условиях формирования российского федерализма. СПб., 2005.

Busch U. Berlin-Brandenburg: Zweiter Anlauf für eine Fusion // UTOPIE kreativ, Н. 144 (Oktober 2002).

Model O. Staatsbürgertaschenbuch. München: Verlag C.H. Beck, 1992.

*Н. А. Генык,
М. В. Сеньч*
(Ивано-Франковск, Украина)

ФЕДЕРАЛИЗМ В КОНЦЕПЦИЯХ ГАРАНТИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ЦЕНТРАЛЬНО- ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ В ПЕРИОД БИПОЛЯРНОСТИ

В XX в. Центрально-Восточная Европа (ЦВЕ) характеризовалась рядом факторов, которые способствовали дестабилизации макрорегиона, разделения на сферы влияния сверхгосударств и превращению его в эпицентр мировых конфликтов. Политики ЦВЕ видели выход из этой сложной ситуации в региональной интеграции малых государств и создании центра силы между Россией и Германией.

Объединение западноевропейских стран на основе плана Р.Шумана и невозможность прямого участия государств ЦВЕ в этих процессах детерминировали появление на эмиграции проектов центральноевропейской федерации, что рассматривалось как одно из средств борьбы за демократизацию стран социалистического лагеря, ликвидацию тоталитаризма, советского доминирования и обеспечения геополитической стабильности региона. После войны политическая эмиграция стран ЦВЕ начала активно обсуждать проблему федерации. Эта идея получила организационное оформление в деятельности Центрально-Европейских Федералистских клубов в Лондоне, Риме, Париже, Мюнхене, Франкфурте-на-Майне, Брюсселе, Инсбруке и их филий в Иерусалиме, Бейруте, Женеве, Стокгольме и Лиссабоне. Членами этих организаций были венгерская, литовская, югославская, белорусская, латвийская, чешская, эстонская, польская и украинская делегации. Римский клуб издавал непериодический польско-, франко- и англоязычный бюллетень "Intermarium" ("The Intermarium Bulletin").

Визии федерации ЦВЕ у этих организаций имели некоторые отличия. Программная декларация Центрально-Европейского Федералистского клуба в Лондоне "Наши цели" от 12 октября 1945 г. предусматривала создание Федерации Центральной Европы, в компетенцию которой отнесена заграничная, оборонная и экономическая политика. Одновременно каждый субъект Федерации сохранял право свободного разрешения проблем своей религиозной, политической, общественной и экономической жизни. Идеиная декларация Центрально-Европейского Федералистского клуба в Риме "Хартия Свободного Межморья" от 28 августа 1945 г. предусматривала создание Конфедерации в составе 16

государств балтийско-черноморско-егейско-адриатического Межморья, в компетенции которой находились бы проблемы заграничной, оборонной, экономической, образовательной и культурной политики. Планировалось осуществлять координацию законодательства в области гарантирования демократических прав граждан. Официальными языками Конфедерации Межморья должны были быть все языки объединенных народов и английский или французский - как общий язык. Считалось, что Межморье послужит посредником для постепенного сближения российского востока Европы к европейской цивилизации.

“Проект трактата о региональном дипломатическом и военном союзе государств Центральной и Восточной Европы”, разработанный Центрально-Европейским Федералистским клубом в Париже в 1948 г., предусматривал создание общих законодательных (*l'Assemblée des Etats*), исполнительных (*le Conseil executif de l'Union*), судебных (*les Tribunaux de l'Union*) и военных (*les Forces Armees de l'Union*) органов и введение должности общего президента. Официальным языком союза был бы французский. Декларация Центрально-Европейского Федералистского клуба во Франкфурте акцентировала внимание на союзе Межморья и турецко-кавказско-казацкой федерации.

Активно дискутировалось несколько основных моделей региональной интеграции. Член чехословацкого правительства в изгнании Г.Рипка выдвинул концепцию федерации восьми государств ЦВЕ: Польши, Чехословакии, Австрии, Венгрии, Румынии, Югославии, Болгарии и Албании. Как альтернатива предлагалось создание двух федераций: северной – в составе Польши и придунайских стран, и южной - в составе Албании, Югославии, Болгарии, Греции и Турции. Реализация проекта Г.Рипки должна была осуществляться в несколько этапов. На первом – создание Центрально-Европейского Эмиграционного общества, в функции которого входило устранение межнациональных расхождений и подготовка федерационных планов. На втором этапе предусматривалось формирование руководящих органов федерации на смешанной основе - то есть путем представительства от национальных правительств и межнациональных институций. В их компетенцию входило управление федеральной армией, транспортом, почтой, телеграфом и так далее. Чехословацкие, венгерские и австрийские политики положительно оценивали также предложенную в 1953 г. Ф. О. Микше концепцию Дунайской федерации без Польши. Проект чехословацкого экс-премьера М. Годжи планировал федерацию ЦВЕ без Греции. Эта федерация предусматривала экономический, военный, таможенный и валютный союз, общего президента, федеральный конгресс и правительство.

Польская сторона предлагала федеративный тип объединения всего Межморья, а украинская сторона – преимущественно конфедеративный тип интеграции Балто-Черноморского межморья и других нероссийских народов СССР, в первую очередь Кавказа и Средней Азии. Украинская политическая мысль акцентировала внимание на концепции “Малого Межморья”, то есть сближения Литвы, Польши, Беларуси и Украины.

После войны наблюдалось организационное оформление польского федералистского движения. В 1949 г. был создан Союз польских федералистов в Европе во главе с Р.Пилсудским, в 1951 г. – аналогичный Союз во главе с В.Вагнером в Чикаго. В ноябре в 1952 г. он был переименован в Польский союз сотрудничества Центрально-Восточной Европы. Во Фрибурге (Швейцария) основан Польский научный институт по делам Европейской федерации. Деятельность этих организаций сводилась к разработке проектов региональной интеграции и проведению дискуссий относительно федерализации ЦВЕ. Польский союз сотрудничества Центрально-Восточной Европы издавал англо- и польскоязычный орган “Polish Society for Central Eastern European Cooperation”.

В процессе дискуссий американского союза федералистов выдвигалось несколько основных концепций. А. Езеранский в докладе “О польской федералистской концепции” предлагал создание четырех региональных федераций с возможным объединением их в перспективе. К первой федерации относил Польшу, Беларусь, Литву, Словакию, Венгрию и Хорватию. Вторая планировалась в составе Финляндии, Эстонии и Латвии, третья – Румынии, Сербии, Болгарии и Греции, и четвертая – Украины, Турции, Кавказа, Дона и Кубани. Участие Чехии в объединениях считалось нежелательным вследствие ее пророссийской и пронемецкой ориентации.

В 1950-х годах идею федерации ЦВЕ поддержал коллектив парижской “Kultury”. Ее редактор Е.Гедройц писал, что Польша может вернуть и удержать независимое существование только в рамках всей федерализованной Европы. На пути к такому объединению “Kultura” предложила создание международной центрально-восточноевропейской бригады и основание в Страсбурге Коллегии Свободной Европы.

Необходимость региональной интеграции ЦВЕ Ю. Мерошевский обосновал также экономическими мотивами. “Федерализованная Западная Европа была бы закрытым клубом богатых, высокопромышленных наций. Если бы когда-то (...) восточноевропейские государства получили независимость – существовала бы пропасть между экономическими системами и богатством объединенного Запада и распыленного Востока Европы (...). Восточная Европа должна быть сначала объединена эконо-

мически и политически, чтобы могла искать связей с Западной Европой как равный с равным”.

Следует отметить, что “Kultura” достаточно быстро отошла от федералистского лагеря. Ю. Меровский в письме к Е. Гедройцю констатировал бесперспективность попыток региональной интеграции, поскольку “у малых и средних народов сформировалось сателитское сознание и убеждение, что необходимо выбирать или Германию, или Россию”. Е. Гедройц утверждал, что “нашим единственным шансом является европейская федерация”.

Е. Иранек-Осмецкий в 1982 г. утверждал, что “условием длительной суверенности народов восточной Европы во время больших наднациональных объединений является построение на территории между Германией и Россией политического межгосударственного организма”. Основой объединения должен был стать польско-украинский союз.

Новый толчок дискуссия относительно федерации ЦВЕ получила после распада ОВД, получения полной независимости стран прежнего социалистического лагеря и нарастания центробежных тенденций внутри СССР. Идею региональной интеграции в начале 90-х годов пропагандировали польские журналы “Nowa Koalicja”, “Międzymorze”, “Obóz”, “Niepodległość” и “ABC”.

Актуализация концепции Малого Межморья или Балто-Черноморского перешейка наблюдалась также в деятельности демократической оппозиции. В начале 1990-х гг. существовала Лига партий стран Межморья. Однако постепенно наблюдался отход от концепции региональной интеграции к курсу на общеевропейскую интеграцию.

Концепции федерации ЦВЕ являются примером отклика политических элит на геополитический вызов их обществам. Из перспективы современности можно утверждать, что они остались нереализованными и сдоминированными процессами общеевропейской интеграции.

ФОРМЫ ФЕДЕРАЛИЗМА КАК ОРГАНИЗАЦИЯ СОДЕРЖАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ СИСТЕМ

Динамика федерализма (увеличение числа федеративных государств, образование межфедеративных, смешанных межгосударственных союзов, межгосударственных ассоциаций и т.п.) проявляется наиболее полно в сочетании таких его форм как кооперативная и конкурентная, во многом зависящих от стратегии объединения. Наиболее типичными являются две стратегии: первая – сохранения баланса между ориентацией на интеграцию и наличествующей автономизацией (Watts, 1996, 7–8); вторая – выравнивание границ власти с учетом сохранения имеющихся автономий (Schultze, 1991, 139). Обе стратегии предполагают наличие отчетливо выраженного центра, независимо от формы федерализма. Это означает, что ни одна из классических федераций (не говоря уже о других) не является адекватной первоначальному понятию федерализма – равное распределение власти между членами-участниками союза. Внешение элемента централизма еще в XVIII веке в США делает федерализм востребованной формой политической организации на протяжении длительного времени (Riker, 1975).

Фактическая локализация точек политического давления при принятии решений, опосредованная противоборством между центробежной и центростремительной тенденциями, способствует развитию федерализма соответственно в центробежной или центростремительной форме (McWhinney, 1973, 63). (Элементы конкуренции или кооперации могут усиливать ту или иную из этих последних форм). Это оказывает влияние на политическую институционализацию федерализма: доминирование центробежных тенденций усложняет политическую систему, требует повышенных расходов из государственного бюджета, нарушает единство системы государственной власти, и т.д.; преобладание центростремительных тенденций обеспечивает основу для развития различных моделей самоуправления и других политических институтов консоциативного характера. Направление развития (трансформации и т.д.) этих двух форм федерализма является, как правило, следствием политической конъюнктуры, поэтому они наполнены противоречиями и конфликтами: центростремительная форма вызывается необходимостью интегрирования, политики выравнивания экономических и социальных

интересов субфедеральных единиц, а центробежная – автономизацией и наличием межсегментных конфликтов. Для сбалансирования этих двух форм федерализм может быть использован в качестве промежуточной формы различного типа многосоставных государств, например, союза государств (ЕС) или государственного союза, выраженного как в качестве *унитарного*, так и *децентрализованного* государственного союза (Bruenneck, 1993, 291). Показательно, что до недавнего времени унитарный государственный союз не относили к федеративному государству (за исключением, может быть, СССР, и то, эту точку зрения разделяли далеко не все исследователи федерализма), но многообразие моделей политической институционализации федерализма в XX веке позволяют говорить (Д.Элейзер, Р.Уоттс и др.) и об унитарном типе государственного союза, формально не являющегося федерацией

(Италия, Испания, Китай и т.д.). Имманентность центробежности и центростремительности федерализма можно воспринимать как важные принципы федерализма, неразрывно связанные между собой и обеспечивающие постоянный динамизм отношений центра с периферией. С этой точки зрения, федерализм можно считать диалектически действенным принципом общественного устройства (Weber, 1997, 63).

Многообразие форм федерализма не мешает вычленить его общие критерии, показательные как для классических федеративных политических систем, так и “квази-федеративных”.

1. Монополия союза на внешнеполитическую деятельность, т.к. цель федеративного объединения состоит в том, чтобы представлять себя на международной арене в качестве единого суверенного государства, ведущего переговоры и другую международную деятельность от имени всех федеративных единиц. Этот критерий является наиболее важным при создании основного типа федеральной политической системы – федерации, т.к. ее задача состоит в формировании федеральной нации, требующей коллективной защиты, основанной на единых вооруженных силах. Если какой-либо субъект не согласен делегировать внешнеполитические функции союзу, оставляя право на международную деятельность за собой, то тем самым он может вызвать изменение типа федеральной политической системы (случай с Восточно-Африканской Федерацией). Если субъекты союза отстаивают свое право влияния на принятие решений центрального правительства в сфере международной политики, то тем самым они снимают с центрального правительства часть ответственности за возможные неудачи в защите коллективных интересов федеральной нации и могут вызвать кризис во внешнеполитической деятельности федерации. Если в федеральной конституции отсутствует перечень исключительных полномочий, то компетенция

внешнеполитической деятельности может быть расценена как совпадающая, что вносит, скорее, противоречие в отношениях между центром и периферией, чем их разрешение. Для ограничения причин столкновения между центральным и местными правительствами, общепринято устанавливать федеральную монополию на внешнюю политику.

2. Приоритет центральной власти. В федеральной политической системе полномочия разделены таким образом, что федеральное и субфедеральные правительства действуют самостоятельно в пределах своей юрисдикции. Однако эта независимость ограничена, т.к. все уровни власти по вертикали взаимодействуют друг с другом, оставляя право координации взаимодействий за федеральной властью с целью обеспечения целостности союза.

3. Политический иммунитет против сепарации. Большинство федеральных конституций содержит положения, исключающие право выхода из федерации. Примеры федеративных государств, конституции которых формально признавали “право наций на самоопределение, вплоть до отделения” (СССР, СФРЮ и т.д.), не являются исключением, т.к. реализация этого права означала в представлении политических лидеров социалистических государств крах социализма. Таким образом, и здесь на практике действовал “идеологический” иммунитет против сепарации (Duchacek, 1987, 211).

4. Внесение поправок в федеральную конституцию. Этот критерий имеет не столько юридическое значение, сколько политическое, он означает, что контроль за изменением федеральной конституции осуществляется в равной степени как на федеральном, так и на субфедеральном уровне. Конечно, для каждой отдельной федерации существуют свои конкретные условия внесения поправок в конституцию, но именно этот критерий (как первый) определяет организационную составляющую федеральной политической системы. Так, если изменение конституции будет зависеть от *всех* субъектов союза (а не большинства), то такое объединение государств, скорее, можно назвать конфедерацией или ассоциацией государств. Если приоритет в изменении конституции будет установлен за федеральным парламентом, то федерация, скорее всего, будет развиваться в направлении унитарного государственного союза.

5. Федеральная идентификация и автономия (самоуправление). В данном случае, термин “федеральная идентификация” скорее нормативный, чем эмпирический, т.к. отождествление части (территориального субъекта) с целым (союзом) подвергается воздействию ряда факторов, содержащих в себе, в т.ч. и “разъединительные” элементы. Прочность и

устойчивость объединительных связей не могут навечно оставаться неизменными: они могут ослабевать, могут укрепляться. Союз может рассчитывать на относительную долговечность только в случае идентификации частей с целым (Швейцария). Кроме того, федеральная идентификация может способствовать сохранению многообразия (территориального, этнополитического и т.д.), что в целом содействует укреплению союза.

6. Дифференциация компетенций. Разграничение компетенций между федерацией и федерированными единицами, наиболее значимыми из которых являются исключительная и остаточная компетенции, поскольку именно они определяют силу центра и/или территорий в принятии решений и устанавливают баланс между властными полномочиями учредительных единиц союза. Дифференциация компетенций необходима для предохранения, с одной стороны, от чрезмерного усиления влияния центра, с другой, – периферии. Следует отметить, что в большинстве послевоенных конституций федеративных государств внимание акцентируется в основном на перечислении наиболее значимых компетенций, закрепляемых за субфедеральными правительствами, федеральное же правительство чаще всего осуществляет совпадающую и конкурирующую компетенции.

7. Институт согласованных действий, к которым можно отнести параллельные структуры управления (законодательные и исполнительные органы власти), формирующиеся благодаря двойному участию граждан в процессе их избрания: федеральные и региональные выборы, институт представительства на всех уровнях государственного устройства, “суперарбитр” в виде конституционного суда или референдума для решения противоречий между ветвями власти по горизонтали и уровнями власти по вертикали.

Литература

Bruenneck A. V. Thesen zum Stand des Foederalismusproblems. J. Krammer (Hrsg.): Foederalismus zwischen Integration und Seccesion. Baden-Baden, 1993.

Duchacek I. D. Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics. University Press of America, 1987.

McWhinney J. Die Nutzlichkeit des Foderalismus in einem revolutionaeren Zeitalter. - Laufer-Pilz (Hrsg.) Berlin: Berliner Freie Press, 1973.

Riker W. Federalism. F.J. Greenstein, N. Polsby (eds.) Governmental Institutions and Processes.- Handbook of Political Science. Vol. 5. Adisson Wessley Publishing Company: University of California, 1975.

Schultze R.-O. Foederalismus. Dieter Nohlen (Hrsg.). Woerterbuch "Staat und Politik". Bonn, 1991.

Watts R. Comparing Federal Systems in the 1990s. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1996.

Weber K. Foederalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. Band 6. Veroeffentlichungen der Oesterreichischen Sektion des CIFE. Wien, 1977.

Н. В. Гусев
(Санкт-Петербург)

НЕМЕЦКАЯ МОДЕЛЬ ФЕДЕРАЛИЗМА

Теоретические предпосылки формирования федерализма в Германии. Термин «федерализм» — один из ключевых в современной политической науке. Он включает в себя как форму государственного устройства в ряде стран (федерация), так и, в более широком смысле, политическое движение за федеративное устройство. Изучение и анализ научной литературы по данной проблеме позволяет говорить, что происхождение самого термина «федерализм (federalism)» исследователи связывают с латинским *foedus* (соглашение). По мнению Даниэля Элазара, одного из наиболее авторитетных и известных исследователей проблем федерализма, латинский *foedus* близок по смыслу древнееврейскому *brit* — фундаментальному библейскому понятию, означающему соглашение с Богом и одновременно соглашение между людьми, которые строят свои отношения на основе договора. Проще говоря, это выполнение взаимных обязательств (Савельев, 2002).

Федеративная Республика Германия является одной из стран, обладающих уникальным опытом построения демократического, правового, социального федеративного государства. «Федерализм, — отмечает известный немецкий государствовед М. Боте, — выступает как форма, которая позволяет в границах большого государственного образования сохранять исторически сложившееся многообразие и своеобразие традиций, обычаев и культуры различных групп и слоев населения или наций» (цит. по: Гоптарёва, 1999).

Отношение к государству в Германии традиционно формировалось в рамках двух противоположных политических концепций. Первая из них может быть названа идеалистической или романтической. Её родоначальником многие считают Иоганна Готтфрида фон Гердера, чей цен-

тральный постулат состоит в определении нации через культурные детерминанты.

Реакцией на такой взгляд стало развитие государствоцентричного политического мышления (Иоганн Готлиб Фихте, Георг Вильгельм Фридрих Гегель, Леопольд фон Ранке, Хайнрих фон Трайчке с его формулой “Природа государства – это, во-первых, власть, во-вторых, власть, и в-третьих, тоже власть”). Отсутствие собственного “национального государства” сделало поиски сильной модели государственности в Германии особенно интенсивными.

Таковы были теоретические предпосылки, стоявшие у истоков современной германской модели федерализма.

Реализация немецкой модели федерализма на уровне органов государственной власти в Германии. Согласно основному закону ФРГ Бундесрат является одним из пяти постоянных конституционных органов страны, наряду с Федеральным Президентом, Бундестагом, Федеральным Правительством и Федеральным Конституционным Судом. Конституция ФРГ определяет, что законы страны принимаются Бундестагом, а Бундесрат призван выполнять контрольные функции, решения Бундесрата призваны играть роль своего рода сдерживающего фактора в случае принятия скоропалительных законопроектов, оказывать влияние на решения бундестага и федерального правительства. Имея статус органа Федерации и не являясь земельным органом или «земельной палатой» в собственном смысле слова, Бундесрат отражает один из основных принципов федерализма – единство в многообразии (Макарычев, 2000).

Элементы федеративного устройства Германии были заложены еще в первой федеральной конституции 1871 г., констатирующей завершение процесса объединения страны. Этим актом, в частности, предусматривалось создание бундесрата как федералистско-монархического правительственного органа, формирующегося из представителей правительств вошедших в состав объединенной Германии государств. Обладая правом абсолютного вето, Бундесрат тех лет выполнял функции верхней палаты федерального парламента.

В годы Веймарской республики роль федерального органа стал играть Рейхсрат. Полномочия этого политического института, по сравнению с прежним бундесратом, были существенно ограничены. Он был лишен и права абсолютного вето. С приходом к власти национал-социалистов Германия превратилась в жестко централизованное унитарное государство. Традиция федеративного развития страны оказалась прерванной. Ее восстановление началось лишь после краха нацистского режима.

Начавшаяся в 1946 г. разработка нового основного закона страны проходила в обстановке ожесточенных споров между поклонниками сенатской модели формирования федерального органа и сторонниками восстановления традиционных для Германии форм. В ходе долгих дискуссий был найден компромиссный вариант, предполагающий сохранение традиционных принципов формирования данного федерального органа при существенном сокращении сферы его компетенции. Эта модель, известная как «смягченный вариант бундесрата», и была закреплена конституцией ФРГ 1949 г.

Бундесрат состоит из членов земельных правительств. Он не является выборным органом и не связан какими-то сроками полномочий. Состав подвергается ротации постепенно, по мере выборов в Ландтаги — местные представительные органы земель и формирования земельных правительств. Видимо, по этой причине бундесрат иногда называют «вечным федеральным органом».

Конституционно-правовой статус членов Бундесрата во многом отличен от статуса депутатов бундестага, т.е. собственно парламента. Постоянные члены Бундесрата и их заместители подчинены своему земельному правительству и при голосовании обязаны отражать его точку зрения. Члены Бундесрата не обладают парламентской неприкосновенностью и лишены значительной части льгот, предоставляемых депутатам бундестага.

Работа Бундесрата протекает главным образом в комитетах, которых семнадцать. Сфера полномочий таких комитетов в основном соответствует разделению функций между министерствами и ведомствами. В каждом из комитетов земли имеют по одному голосу, направляя туда по одному члену бундесрата. Как правило, тех, чья деятельность в земельном правительстве соответствует профилю того или иного комитета.

Согласно Конституции, Бундесрату, совместно с Бундестагом, предоставлено право избирать членов федерального конституционного суда. Генеральный прокурор ФРГ может назначаться лишь с согласия бундесрата. В случае, если федеральный президент не в состоянии исполнять свои обязанности, их берет на себя президент бундесрата. На рассмотрение бундесрата передаются все законопроекты, принятые бундестагом. Те из них, которые затрагивают компетенцию земель, а это примерно каждый второй законопроект, в т.ч. законодательные акты по бюджетным и налоговым вопросам, по вопросам территории и границ земель, структуры и организации земельных властей, образования и культуры, должны получить одобрение этого органа.

Бундесрат обладает серьезными правами и в области управления Федерацией. Так, в частности, он имеет возможность до определенной

степени контролировать правительство. Оно, согласно ст.53 конституции ФРГ, обязано информировать бундесрат о своих текущих делах, включая вопросы социально-экономического положения страны, обороны и внешней политики.

Федеративное государственное устройство, по модели ФРГ, предполагает, что при выполнении своих функциональных задач центр и федеральные единицы взаимно контролируют и дополняют друг друга. В этом взаимозависимом процессе бундесрату отведена роль противовеса (своего рода контрвласти) по отношению к бундестагу и федеральному правительству. Одновременно он является связующим звеном между Федерацией и землями (Мюллер, 2002).

Особое место среди политических институтов, обеспечивающих успешное функционирование германской федеративной системы, занимает согласительный комитет, созываемый по инициативе бундесрата, бундестага либо правительства страны для урегулирования противоречий между этими тремя конституционными органами. Состав комитета формируется за счет членов, делегируемых бундестагом и бундесратом — по 16 от каждой стороны. Примечательно, что во время работы в согласительном комитете члены бундестага и бундесрата не обязаны выполнять указания делегировавших их органов. Члены Бундесрата освобождаются также от обязанности подчиняться решениям своих земельных правительств, выступая в качестве независимых политиков.

Федеративное государственное устройство в ФРГ имеет в принципе только два уровня: федерация как целое государство и федеральные земли как члены этого государства. Но на практике появился “третий”, неформальный уровень отношений федерации и земель, который получил название “кооперативный федерализм”. Произошло это так. Наряду с горизонтальной самокоординацией земель сложилась практика вертикальной координации по оси федерация — земли, то есть участия федерации в земельном финансировании. В рамках вертикальной координации создаются различные комиссии, состоящие из представителей федерации и земель. Вот против такого “кооперативного федерализма” и стали выступать в последнее время промышленные боссы Г.-П. Штиль и Г.-О. Хенкель, ученые Ф. Шарпф и К.-К. фон Вейцсеккер и группа либералов во главе с их идеологом, известным политиком, депутатом бундестага от СвДП графом О. Ламбсдорфом, предложившие проект модели “конкурентоспособного федерализма”.

Сегодня существующее положение вещей не устраивает многих. У бедных регионов разгораются иждивенческие настроения, у богатых пропадает желание помогать бедным. Смещение компетенций в сторону федерации ослабляет федерализм. Сотрудничество замысливалось как

здоровая конкуренция, но “кооперативный федерализм” выхолащивает её суть. А главное — нарушается принцип субсидиарности, состоящий в том, что государство должно брать на себя только те задачи, выполнение которых регионам не под силу.

Германские либералы утверждают: надо снижать “благотворительную” роль государства, повышать персональную ответственность и пробуждать утраченную инициативу среднего сословия (Бовкун, 2004).

Германии необходим конкурентоспособный федерализм, убеждены не только либералы. Состоянием федерализма озабочены во всех партиях. Премьер-министр Баварии Штойбер (ХСС) требует усиления регионализации. Его коллега из Баден-Вюртемберга Тойфель (ХДС) предлагает сократить число земель и увеличить легислатурные сроки. Некоторые социал-демократы доказывают необходимость нового урегулирования финансовых “выравниваний”.

Предложения в поддержку реформы по модели “конкурентоспособного федерализма” выглядят так:

- на каждом уровне должны быть свои налоговые полномочия, задачи и компетенции общин, земель и федерации должны быть определены заново, все земли должны стать “солидными финансовыми единицами”;

- “горизонтальные выравнивания” земельных бюджетов надо существенно сократить;

- “вертикальные выравнивания” ограничить особыми случаями (например, для новых земель);

- смешанное финансирование надо отменить совсем;

- законодательные права федерации уменьшить в пользу земель, ограничив полномочия центра такими сферами, как оборона, правопорядок, права человека, внешняя политика и создание рамочных условий для экологии, экономики и социальной политики, а также существенно ограничить право вето бундесрата.

Литература

Бовкун Е. А. Германия в поисках другого федерализма — http://www.russia-today.ru/2004/no_04/04_parallel1_1.htm

Гоптарёва И. Б. О некоторых сторонах политики взаимодействия разноразмерных структур власти — <http://www.orenburg.ru/culture/credo/21/goptareva.html>

Макарычев А. С. Регионализм и территориальное устройство в пост-тоталитарных странах: сравнительные характеристики России и ФРГ — <http://www.policy.hu/makarychev/rus2.htm>

Мюллер У. Федерализм как фактор европейской интеграции – http://www.vasilievaa.narod.ru/ptpu/6_1_02.htm

Савельев А. Н. Федерализм европейский и федерализм российский – http://www.vasilievaa.narod.ru/ptpu/6_1_02.htm

Н. В. Еремина
(Санкт-Петербург)

ПРОЦЕССЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ, РЕГИОНАЛИЗАЦИИ И ФЕДЕРАЛИЗАЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ ЕВРОПЕ НА ПРИМЕРЕ СОЕДИНЕННОГО КОРОЛЕВСТВА

В настоящее время оправданными для многих европейских государств представляются изменения в государственном управлении и строительство новой модели взаимоотношений центр-регионы на федеративных началах.

Реформирование отвечает повышению эффективности управления на местах, а также связано с сочетанием центростремительных и центробежных тенденций в развитии Евросоюза. Федерализация национальных государств осуществляется через процессы регионализации и децентрализации, которым способствует не только политика Евросоюза (в частности, региональная политика), но и понимание центральными правительствами государств-участниц ЕС необходимости провести изменения в управлении. Таким образом, федеративная модель является важной в современном мире и отражает объективно существующие тенденции в экономическом, социальном и политическом развитии стран.

Соединенное Королевство встало на путь федерализации (некоторые признаки федерализма, такие как сохранение определенной региональной юридической и политической самостоятельности и разделение сферы компетенции представляет так называемая деволюционная модель, которую можно считать первым этапом построения федерации). Соединенное Королевство состоит из ряда крупных регионов, которые получили в 1997г. возможность сформировать органы парламентской ассамблеи и собственные правительства, избираемые гражданами. При этом только Шотландия сформировала парламент, наделенный также и законодательными правами в области финансов. Поэтому именно избрание Шотландского парламента – важный шаг в развитии государства, который выводит страну на новый этап и свидетельствует о начале

построения федеративных взаимоотношений центра и региона (Kelleher, 2004,5).

Необходимо, во-первых, провести сравнительный анализ понятий «регионализация», «децентрализация», «федерализация». Во-вторых, анализируя законодательные основы деятельности региональных шотландских и центральных британских органов власти, происходящих в русле децентрализации и регионализации, выявить основные направления развития британской государственности. В-третьих, необходимо исследовать, насколько данные процессы соотносимы с процессами европеизации и глобализации, представляя общие европейские тенденции, связанные не только с пониманием федерализации национального государства, но и с объективной логикой интеграции.

Основные выводы, представляющие процессы федерализации в Соединенном Королевстве в аспекте финансовых взаимоотношений «центр-регион»:

1) В Соединенном Королевстве разграничение полномочий между центром и регионами происходит на основании заключенных с данными регионами Актов, например, на основании Шотландского Акта 1998г. (Scotland Act, 1998). Это разграничение следует назвать жестким. Центральное правительство оставило за собой важнейшие рычаги управления экономической и финансовой сферами всей страны и регионов и проводит политику на макроэкономическом уровне. Шотландия обладает финансовыми и экономическими полномочиями на региональном уровне.

Подобное разграничение полномочий позволяет государству оказывать влияние на развитие регионов, заявляя при этом о стремлении выстраивать единую экономическую и финансовую систему.

2) Вопрос финансовых взаимоотношений региона (Шотландии) и центра зафиксирован во втором издании «Постановления о государственной денежной политике и фондах» (Statement of funding policy, 2000). Согласно ему, проведение общегосударственной финансовой политики и определение общегосударственного расходования средств осуществляется правительством Соединенного Королевства. Тем не менее, постановление позволяет правительству Шотландии оказывать влияние на формирование бюджета благодаря праву самостоятельного распределения средств. Регион может использовать некоторые права в области налогообложения, но они должны удовлетворять требованиям Казначейства (Scotland Act, 73 (1-4); 76 (1-3); 79 (3-4); Tax-varying power, 1999).

Это положение вызывает неприятие, как в Англии, так и в Шотландии, поскольку финансирование регионов не зависит напрямую от их

доходов (Barnett formula, 2000, 1), что подводит к идее предоставления Шотландии больших финансовых прав, так, чтобы ее траты осуществлялись непосредственно из доходов Шотландии. Это справедливо и в отношении других регионов

3) Существующая в настоящее время модель центр-регион обеспечивает: а) политическую целостность государства с одновременным сохранением административного баланса в вопросах предоставления территориям возможности в определении перспектив экономического, финансового и социального развития; б) иной политической климат в стране, при котором интересы регионов на практике признаются важными, что требует предоставления им в дальнейшем дополнительных полномочий (вопрос о делегировании каких-либо дополнительных прав региональным властям признается возможным (Scotland Act, 63 (1(a-b))). Таким образом, формирующийся тип управления, основанный на регионалистском понимании взаимоотношений центр-регионы, свидетельствует об углублении политики децентрализации и регионализации в русле федерализации. Это давление в основном осуществляют региональные органы власти и наднациональные органы ЕС.

Литература

Barnett F. The Scottish Parliament. Research Paper 00/31. Edinburgh, 2000.

Kelleher Ch. A., Yackee S. Webb. An Empirical Assessment of Devolution's Policy Impact // Policy Studies Journal. 2004. Vol. 32. N 2.

Scotland Act 1998. London, 1998.

Statement of Funding Policy. 18 July 2000. London, 2000.

Tax-Varying Power. Map N 9. 12 May 1999. Edinburgh, 1999.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МЕЖБЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА НА ПРИМЕРЕ КАНАДЫ И РОССИИ

Численность населения Канады составляет более 30 млн. человек. По размерам территории (9,97 млн. кв. км.) она занимает второе место в мире после России, по уровню социально-экономического развития и конкурентноспособности – входит в число ведущих стран планеты.

Ключевая характеристика канадского общества – полиэтничность. Среди канадских граждан: 40% – лица британского происхождения, 27% – французского, 33% – иной этнической принадлежности. Коренное население – индейцы (до 400 тыс.) и эскимосы (30 тыс.), большая украинская община (1 млн. человек).

Канада представляет собой многосоставное общество, в котором, взаимодействуя и конкурируя друг с другом, сосуществуют и сотрудничают представители разных этносов – носителей различных культурных и политических ценностей. Это многообразие нашло государственное отражение в политической системе Канадской Федерации. Канадское федеративное государство и сообщество представляет собой своеобразный союз десяти провинций, обладающих весьма широкими правами, а также территорий, находящихся под управлением центрального правительства.

Степень децентрализации федеративной системы Канады достаточно высока, однако на начальных этапах своего развития Канада (как и сейчас Россия) имела высокоцентрализованную федеративную систему. Сложносоставной характер Канадской Федерации, необходимость поддержки конкурентноспособных отраслей производства и услуг, реализации активной внешней политики и другие факторы требуют активной роли государственного регулирования ключевых направлений социально-экономического, политического и культурного развития страны. Определённое вмешательство правительства в различные сферы общественной жизни, имеет длительную историю и позитивно воспринимается населением. Только государство могло финансировать и осуществлять сложные программы строительства на бесконечных по протяженности северных территориях, защищать средний и мелкий бизнес от конкуренции со стороны США, реализовывать сильные социальные программы и т.д. Ряд важных программ реализуемых федеральным центром совместно с провинциями, часто носит общенациональный характер. Провинции управляются федеральными органами и службами, но

имеют некоторые элементы самоуправления. Федеральное правительство назначает уполномоченных, несущих перед ним ответственность. Территории имеют территориальные собрания и избираемые ими исполнительные органы.

Канадское государство образовалось на основе учёта многообразия этнических и культурных групп, чьи интересы, в той или иной мере, отражает и/или выражает федеративное устройство страны. Как и в большинстве многих других федераций, в канадской – между ее субъектами – налицо существенные различия.

Провинции Канады	% населения	% территории	% ВВП
1. Ньюфаундленд и Лабрадор	1,7	4,1	1,27
2. Острова принца Эдуарда	0,45	0,1	0,31
3. Новая Шотландия	3	0,6	2,3
4. Новый Брансуик	2,4	0,7	1,8
5. Квебек	24,1	15,4	21,1
6. Онтарио	28	10,8	42,1
7. Манитоба	3,7	6,5	3,3
8. Саскачеван	3,3	6,5	3
9. Альберта	9,9	6,6	12,1
10. Британская Колумбия	13	9,5	12,3
Федеральные территории			
1. Юкон	0,1	4,8	0,11
2. Северно-Западные территории	0,12	13,5	0,27
3. Нунавут	0,09	21	0,09

В двух из десяти провинций – Онтарио и Квебек – проживает три пятых населения Канады и производится более трех пятых ВВП. А в четырех атлантических провинциях насчитывается лишь 7,7% населения Канады, ВВП составляет 6%. Площадь трех федеральных территорий составляет почти две пятых, но проживает на ней 0,3% граждан, ВВП низок (0,5%).

Канадский бюджетный федерализм представляет собой комплекс взаимоотношений между центром и регионами по поводу аккумуляции государством финансовых ресурсов, их перераспределения и ис-

пользования Бюджетный (в Канаде чаще говорят – “фискальный”) федерализм охватывает всю сферу взаимоотношений между центром и регионами по социально-экономическим вопросам. Фундамент для этих отношений составляют как законодательные акты и многочисленные долгосрочные соглашения, так и система регулярно проводимых консультаций и переговоров между полномочными представителями обоих уровней власти. Комплекс механизмов функционирования фискального федерализма в Канаде включает такие общие для многих федераций составляющие, как многоступенчатая система налогообложения, опирающаяся на свод соглашений между центром и провинциями по поводу раздела полномочий в сфере сбора налогов. В них важную роль играют и органы местного самоуправления.

Помимо гармонизированной налоговой системы механизм фискального федерализма в Канаде включает трансфертные платежи двух типов.

Во-первых, с 1967 г. действует система так называемых “выравнивающих платежей”, принципы которых закреплены в Конституционном Акте 1982 г. С их помощью федеральное правительство целенаправленно перераспределяет общегосударственные средства между “богатыми” и “бедными” (отстающими по показателям экономического развития от средненационального уровня) регионами. Непосредственная цель перераспределения – увеличить финансовые ресурсы менее развитых провинций. На рубеже XXI в. общая сумма “выравнивающих платежей” достигла 10 млрд. канадских долл. Это составляет 9-10% общей суммы федеральных расходов за вычетом средств, используемых для покрытия федеральной задолженности. Такие платежи направлялись в семь из десяти провинций Канады. В остальных трех провинциях – “донорах” – Онтарио, Британской Колумбии и Альберте – проживает более половины всего населения страны.

Конкретные цели использования средств, поступающих в форме “выравнивающих платежей”, не оговариваются. Регионы вправе расходовать их по собственному усмотрению на различные социально-экономические и инфраструктурные программы. Передача средств осуществляется согласно довольно сложной формуле, учитывающей разницу в подушевых доходах населения и финансовых возможностях властей различных провинций и территорий.

Второй тип трансфертов имеет целевое назначение: с их помощью федеральное правительство оказывает финансовую поддержку провинциальным системам здравоохранения, образования и социального обеспечения. Задача целевых трансфертов – создать стимулы для того, чтобы соответствующие услуги обеспечивались в различных провинциях с

учетом определенных общенациональных стандартов. Целевые социальные трансферты получают все провинции, хотя выплаты в расчете на душу населения и различаются по величине (от 720 до 1 тыс. долл. на человека).

Вклад трансфертных платежей обоих типов в формирование финансовых ресурсов регионов отличается от провинции к провинции. У лидеров по уровню экономического развития – Онтарио, Альберты, Британской Колумбии – доля федеральных трансфертов в общих доходах составляет 10–20%. В экономически отсталых регионах этот показатель доходит до 40% их бюджета.

Некоторые выводы

1. Степень децентрализации федеративной системы Канады достаточно высока, притом, что на начальных этапах своего исторического развития Канада (так же, как сейчас Россия) имела высокоцентрализованную федеративную систему. В дальнейшем, когда стало ясно, что регионально-экономические и этнические различия между провинциями трудно преодолеть, Канада постепенно трансформировалась в децентрализованную федерацию с широкими полномочиями субъектов.

2. Современная тенденция развития федерализма заключается в ускорении процессов перераспределения полномочий, перестройки юридической базы многих стран в сторону их глобализации и интегрированности в систему мирохозяйственных связей.

3. Исторический опыт Канады, США и Евросоюза на рубеже XXI в. показывает, что роль центральных исполнительных органов власти в западном мире будет сводиться и к роли управляющего центра, и координатора в мультицентрализованной системе исполнительной власти. Однако федеральные системы Сев. Америки не пойдут по пути децентрализации и построения конфедеративных ассоциаций.

4. Государственное и межгосударственное управление претерпевает постепенный переход от бюрократического к демократическому, от директив и контроля к подотчетности и ответственности участников ассоциации, от состояния зависимости к конкурентоспособности, от закрытости и эрзетности государственного механизма к открытости и динамизму экономических отношений.

5. Процессы глобализации оказывают противоречивое воздействие на канадскую политическую систему. Канада все больше втягивается во всемирные информационно-коммуникативные, финансово-экономические потоки, в какой то степени ослабляя свою идентичность, но пока она сохраняет свои национальные политико-культурные приоритеты, ценности и традиции.

6. Применительно к условиям России, весьма актуален опыт канадской государственной региональной политики: её сильные государственнические начала, фискальный федерализм, значительные права субъектов федерации, их “втягивание” в глобализационные процессы, “глокализм”, активистская, демократическая культура федеральных отношений.

7. В условиях России особое значение приобретает новая концепция межбюджетных отношений: от управления расходами бюджетных ресурсов, к управлению, ориентированному на результаты. Актуальна задача повышения предсказуемости и стабильности налоговых доходов каждого уровня бюджетной системы, создания территориальной классификации доходов и расходов бюджетов всех уровней (федерального, региональных, местных), формирования стимулов для экономического развития соответствующих территорий, повышения эффективности используемых бюджетных средств, увеличения числа “регионов-доноров” и роста их потенциала.

Б. А. Исаев
(Санкт-Петербург)

ТРАНСФОРМАЦИЯ ПАРТИЙНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИИ

Путь партийно-политической системы Германии к партийной демократии и плюралистической многопартийности был нелегким и проходил через разрушение и преодоление наследства нацистской монопартийной государственно-милитаристской системы, создание новых партий и новых, демократических политических институтов.

Партийная система ФРГ в 1945-1990 гг. представляла собой *систему с сильным центром и слабыми флангами*, к тому же взаимоисключающими друг друга, так как коммунисты и профашисты – заклятые враги. Кроме того, перед нами классический пример функционирования *системы «двух с половиной партий»*.

Классическая германская система «двух с половиной партий» с появлением четвертой парламентской силы в лице Партии зеленых трансформировалась в «четырепартийную» систему, в которой на самом деле более четырех партий, но основные роли распределены именно между партиями: СДПГ, ПЗ, Св.ДП, и партийным блоком ХДС/ХСС.

После объединения ФРГ с ГДР (1990) в партийной системе страны появилась себя тенденция к многопартийности и двухполюсности сохранилась и на последующих выборах.

Результаты следующих выборов 2002 г. создали пикантную ситуацию, когда правящая партия СДПГ и оппозиционный блок ХДС/ХСС набрали по 38,5% голосов. Исход этой избирательной кампании решили союзники по коалициям. Член «розово-зеленой» коалиции партия «Союз-90 – Зеленые» получила больше голосов, чем член христианско-либеральной коалиции Св.ДП. В итоге у власти осталась коалиция СДПГ и С-90-3.

Еще более сложная ситуация возникла на выборах в шестнадцатый бундестаг (бундестаг 16 созыва) в 2005 г. По итогам выборов партии получили следующее количество мест: ПДС – 51; СДПГ-222; С-90 – 3 – 55; Св.ДП – 47; ХДС/ХСС – 225.

Если не считать ПДС, которую ни одна коалиция не пригласила в свой состав, соотношение парламентских мандатов между социал-экологической и христианско-либеральной коалициями выглядело как 277 : 272, но победу одержал блок ХДС/ХСС (225 мест) и его лидер – Ангела Меркель с полным правом претендовала на пост канцлера и формирование правительства. Возможность различных комбинаций коалиционного правительства вызвало в политических кругах активное обсуждение. В результате была создана «*большая коалиция*» с участием обеих народных партий ХДС/ХСС и СДПГ, а канцлером стала А. Меркель (ХДС).

Таким образом, многопартийная система ФРГ, как и французский мультипартизм, базируется на коалиционных соглашениях, а одной из главных составляющих политики партий является заключение избирательных, парламентских и правительственных коалиций. В тоже время смена партий и партийных коалиций у руля власти дает возможность на практике апробировать различные пути общественного развития, разные подходы и приемы управления государственными структурами, социально-экономическими процессами. Наконец, многообразие партий дает каждому человеку возможность реального выбора идеологии, программы и определенного политического курса.

Литература

Бест Х. Парламентаризм в Германии: историческая перспектива / Парламентаризм в России и Германии: История и современность. Отв. ред. Я. А. Пляйс, О. В. Гаман-Галутвина. М., 2006.

Бубе М. Система власти в Германии – парламентаризм как канцлерская демократия? / Парламентаризм в России и Германии: История и современность. Отв. ред. Я.А.Пляйс, О.В.Гаман-Галутвина. М., 2006.

Бубе М. Роль партий в формировании политической системы Федеративной республики Германии / Политические системы России и послевоенной Германии: сб. материалов российско-германского круглого стола. Отв. ред. Я. А. Пляйс, В. М. Долгов, А. В. Куличенко. Волгоград, 2005.

Зонтхаймер К. Федеративная республика Германии сегодня. Основные черты политической системы. М., 1996.

Косс М. Межпартийная конкуренция и федерализм в Германии / Политические системы России и послевоенной Германии: сб. материалов российско-германского круглого стола. Отв. ред. Я. А. Пляйс, В. М. Долгов, А. В. Куличенко. Волгоград, 2005.

Нидермайер О. Роль партий в демократическом обществе и развитие партийной системы Германии / Партии и партийные системы в современной России и послевоенной Германии. М.- Ростов н /Д. 2004.

Поттхофф Х. Партийная демократия и плюралистическая общественно-политическая система / Партии и партийные системы в современной России и послевоенной Германии. М.- Ростов н /Д. 2004.

О. А. Кузнецова
(Тольятти)

ФЕДЕРАЛИЗМ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЭЛИТЫ. ПЕРСПЕКТИВНОСТЬ ФЕДЕРАЛИЗМА ДЛЯ УКРАИНЫ

На постсоветском пространстве среди бывших союзных республик принципу федерализма нашлось место только в Российской Федерации. В начале 90-х годов условия сложной этно-национальной поселенческой структуры, идеи сепаратизма национально-территориальных образований и, как утверждают многие авторы, стремление Президента найти опору и поддержку в регионах в противостоянии с Верховным Советом, послужили причинами перехода к национально-территориальной форме федерации.

Необходимо отметить, что элементы федерализма все же присутствуют в некоторых странах бывшего СССР. Являясь унитарными госу-

дарствами^{*}, с жесткими структурами вертикали власти, они прописывают в Конституциях некоторую долю автономии территориальным или национальным образованияам: Азербайджан - Нахичеванской Автономной Республике, Узбекистан - Республике Каракалпакстан, Таджикистан - Горно-Бадахшанской автономной области. Но дальше деклараций развитие федерализма не пошло.

На первый взгляд переход к федеративным отношениям имеет все основания, многим бывшим советским республикам досталась неоднородная этно-национальная и поселенческая структура, народы их населяющие говорят на разных языках. Чем обусловлена приверженность унитарным принципам, даже в тех странах, где представители политических элит и наиболее политически активных граждан заявляют о необходимости перехода к федерализму? Например, в современной Украине, несмотря на различную идеологическую ориентацию, и западные, и восточные политики не раз высказывались за отказ от унитарного построения государства. Еще в конце 80-х начале 90-х годов основатель Народного Руха Украины В. Черновол говорил о необходимости создания суверенного украинского государства на основе федерализма. Требования федерализации звучали в Одессе, Донбассе, Закарпатье, но статус автономии достался только Крыму. Сегодня идеи перехода к новой форме территориального устройства государства очень популярны и в Львове, название открывшегося сайта «Федеративная Республика Западная Украина» говорит само за себя. Причина популярности данной идеи скрыта в историческом прошлом Украины.

Многие территории являющиеся составными частями современной Украины долгое время входили в разные политические образования, и, что особенно важно, испытывали влияние разных социокультурных систем. С 1654 г. восточная часть находилась в составе Московского Царства, Российской Империи. Остальные территории – в польском, литовском, австрийском государствах и испытывали влияние католичества и униатства^{**}. Поэтому, на каждой территории складывалась само-

^{*} По мнению Дэниел Элазар, одного из разработчиков теории федеральных систем, унитарные государства, содержащие в себе элементы конституционализированного регионального самоуправления, можно отнести к федеральным политическим системам. В качестве примера можно привести Португалию, где в Конституции закреплён принцип унитарности, и в то же время за архипелагами Азорский и Мадейра признано право автономного управления.

^{**} Земли западнее Днепра до 1793 - 1795 гг. входили в состав Речи Посполитой, причем господствующие позиции польское дворянство на данной территории сохраняло до 1830 г., а оказывало социально-политическое и культурное влияние вплоть до революции 1917 г. Современные западные территории Львова, Тернополя, Ивано-Франковска с 14 в. были частью Польши, затем в 1772 г. вошли в состав Австрии, кратковременный период 1918 -

бытная культура и собственная идентичность. На первый взгляд сегодня четко просматривается деление по принципу правый – левый берег Днепра, восточная и западная часть страны. На востоке большая часть населения русскоязычная, на западе – украиноязычная. Если этот принцип будет положен в основу федерализации, образующаяся биполярная система, в которой, как говорит А. Дугин «одним на Запад, другим на Восток», приведет к дестабилизации и эскалации конфликта. Тем более что некоторый исторический опыт уже существует, например, Чехословакия, распавшаяся на два государства. В связи с чем, аналитики предлагают на основе результатов голосования, с точки зрения идеологических предпочтений, которые подчас противоположны, опросов общественного мнения, с точки зрения ценностных или даже геополитических ориентаций выделить несколько больше регионов, тем самым, создав более стабильную государственную систему**.

Естественно в федерализме заложен некоторый потенциал внутренних рисков, применительно к Украине он связан с неравномерным экономическим развитием и распределением природных ресурсов. Юго-восток страны более индустриально развит и является своего рода донором для других частей страны, при этом он не имеет возможности влиять на экономическую и социальную политику в стране и основная масса населения региона испытывает языковую дискриминацию. Политика украинизации, пытающаяся интегрировать многонациональное население в единую украинскую нацию, без учета их интересов, усиливает конфликтный потенциал, и в конечном итоге, может привести к нарушению территориальной целостности. В рамках федерации предос-

1919 гг. независимости Западно-Украинской народной республики закончился вхождением в состав новой Польши (до 1944 г.). В Галичине и Волыне польские землевладельцы занимали доминирующее положение до 1939 г. Регион Закарпаття находился в составе Венгрии от средних веков до 1919 г., а так же с 1939 по 1944 гг.

** Наиболее распространенным является выделение следующих регионов: Западный, Центральный, Юго-Восточный, Южный, Донецкий, Закарпатье, Буковина, Крым. (см.: Шкляр, 1999, 392). Еще один вариант деления на регионы предлагает Даниил Коптив: Волынская Земля (Ровенская, Житомирская, Волынская области; столица - Ровно), Галицкая Земля (Львовская, Тернопольская, Ивано-Франковская, Черновицкая области; столица - Львов), Донецкая Земля (Донецкая, Луганская области; столица - Донецк), Закарпатская Земля (Закарпатская область; столица - Ужгород), Запорожская Земля (Запорожская, Днепропетровская; столица - Днепропетровск), Киевская Земля (Киевская, Черниговская, Полтавская, Кировоградская области; столица - Чернигов), Крымская Земля (АР Крым включая Севастополь; столица - Симферополь), Подольская Земля (Винницкая, Хмельницкая, Черкасская области; столица - Винница), Приднестровская Земля (бывшая Молдавская АССР: столица - Тирасполь), Слободская Земля (Сумская, Харьковская области; столица - Харьков), Черноморская Земля (Одесская, Николаевская, Херсонская области; столица - Николаев) и два города федерального значения Киев и Одессу.

тавление субъектами дополнительного официального статуса другим языкам, и введение более мягкого механизма перераспределения, при котором значительная часть налоговых поступлений остается в регионах, будет способствовать снятию существующего напряжения. Можно и дальше называть причины, по которым Украинская Республика должна перейти к федеративному устройству, но есть сдерживающий фактор.

Если в Российской Федерации уже на первых этапах становления государственности сложилась довольно сильная региональная политическая элита, имеющая возможность формировать собственную правовую и экономическую базу и отстаивать собственные интересы на национальном уровне, то в Украине нет.

Украина, как и остальные постсоветские республики, унаследовала от СССР жестко централизованную систему власти, что способствовало становлению унитарной формы государственного устройства. Естественно национальная политическая элита, чьи бы интересы она не выражала, не желала делиться властными полномочиями с регионами. Тем более что пример РФ, которая долгое время стояла на грани распада как раз из-за процесса регионализации, никак не вдохновлял. В России регионы, которые обладали хотя бы какими-то ресурсами (полезными ископаемыми, развитой промышленностью или даже выгодным геополитическим положением) в своем региональном законодательстве закрепляли за собой право быть субъектами международных отношений (республика Дагестан, Татарстан, Башкортостан, Коми, Свердловская, Новгородская область, Краснодарский край и др.), провозглашали суверенитет и неприкосновенность своих территорий (Тува) и т.д., что никак не способствовало сохранению целостности страны. Но каковы бы не были латентные последствия ельцинского лозунга «Берите столько суверенитета, сколько сможете...», все же региональные элиты защитили свою идентичность и получили институциональные механизмы отстаивания своих интересов.

В Украине при отсутствии таких механизмов политико-экономические группы регионов вынуждены были обращаться к центральной власти - либо разрабатывать механизм влияния (в том числе и с помощью «подковерных», коррупционных технологий), либо - вхождения во власть. Причем последний вариант, как правило, оказывался более действенным. Приход к власти обеспечивал реализацию региональных интересов, хотя и в ущерб интересам других регионов. Полный доступ к власти снимал с повестки дня вопрос о переходе к федеральной системе. Тому примером может служить Партия регионов, которую в свое время называли партией губернаторов. До прихода к власти она

предлагала программу федерализации страны. Оказавшись у власти и получив рычаги влияния на процесс принятия политического решения, партия сняла с повестки дня лозунги регионализма за ненужностью.

Все конфликты между ветвями власти, парламентские кризисы, которые мы наблюдаем в Украине на протяжении нескольких лет, в большей степени обусловлены столкновением региональных интересов. Поскольку в самой Верховной Раде, Правительстве, администрации Президента находятся те, кто тем или иным способом связан с региональными политико-экономическими группами. Даже политические партии, хотя и заявляют о выражении общенациональных интересов, на самом деле ориентируются на конкретный регион.

Таким образом, с целью отстаивания территориальной идентичности и своих интересов региональные политические деятели вынуждены претендовать на власть во всей стране. В случае доминирования во власти на уровне государства представителей какого-либо региона происходит ущемление интересов других регионов. Поэтому, любой местный конфликт, возникший в связи с реальным или мнимым ущемлением прав местного населения, переходит на общегосударственный уровень и оборачивается кризисом общенационального масштаба.

Украине уже в ближайшей перспективе необходимо с учетом влияния противоборствующих групп интересов, решить вопрос о степени свободы, который должен обладать регион с точки зрения демократической практики, но при сохранении механизма воспроизводства украинской идентичности и целостности страны. Все это возможно в рамках федеральной системы.

Литература

Шкляр Л. Моделі соборності (історичний досвід і сучасні аспекти) // Українська соборність. Ідея, досвід, проблеми (До 80-річчя Акту Злуки 22 січня 1919 р.). К., 1999.

Коптєв Д. Федеративная Республика Украина — www.regnum.ru/news/576702.html

СОВРЕМЕННЫЕ ФЕДЕРАТИВНЫЕ ГОСУДАРСТВА: ОПЫТ ТИПОЛОГИЗАЦИИ

Поиск устойчивых сочетаний признаков национальных федеративных систем позволяет распределить их по группам в соответствии с организацией политической сферы. Важнейшими критериями построения нашей типологической схемы моделей федерализма выступают уровень централизации, развитие институтов самоуправления, внутрисистемная автономия, интегрированность частей федеративного союза в единое политическое пространство, и, наконец, консолидация федеративных практик в обществе.

В данном свете, федеративные государства можно разделить на следующие типы: «классический», «функциональный», «исполнительный», «островной», «декоративный» и «конфликтный».

«Классический» тип охватывает Соединенные Штаты Америки, Швейцарию и Австралию — старые федерации, созданные в результате своеобразного «общественного договора». Данные федеративные системы отличаются существованием реальной политической автономии единиц союза, высоким уровнем децентрализации власти и соответствием векторов развития формальных и неформальных институтов.

Наиболее яркими представителями «функционального» типа федеративных государств являются Австрия, Бельгия и Германия. Федерализм в этих странах развивался как средство решения сложных политических проблем, эффективный способ управления. В этом и состоит главное отличие от федераций классических, где федерализм понимается как цель, к которой должно стремиться общество и государство в своем развитии. Функциональный тип ориентирован на сотрудничество в рамках процесса принятия политических решений, «одновременно отвечает современным реалиям и конструирует их». (Бусыгина, 2001, 114) Федерализм используется как комплекс, связывающий социальные институты отношениями координации. К данному типу относится и Испания с ЮАР, где федералистский институциональный дизайн и федералистские политические практики не трансформированы в конституционные нормы.

Феномен «исполнительного федерализма» наиболее отчетливо проявляется в функционировании политических систем Канады, Индии и России. Строительство федераций здесь шло «сверху», что предопреде-

лило достаточно высокий потенциал концентрации власти. На данном этапе процесс отношений между центром и регионами в этих странах направляется исполнительными органами власти, которые стремятся к тому, чтобы ароматы политической кухни не доходили до широкой публики.

Современные Латиноамериканские федерации Бразилии, Аргентины и Мексики так же с некоторой натяжкой можно отнести к исполнительному типу. В этом регионе федерализм зачастую используется как «клапан для регулирования внутренней политической борьбы и социальной напряженности». (Gibson, 2004, 86) В Латинской Америке федеративные отношения вообще напоминают качели. Например, в Бразилии, «в зависимости от того, какое правительство находилось у власти, реальный характер государственного устройства менялся от федеративного до фактически унитарного». (Ачкасов, 2004, 300)

Россия в последние годы освоила собственную модель «исполнительного федерализма». Значительное усиление позиций Центра принесло вместо политики координации интересов фактически директивное управление. Кулуарные соглашения Москвы с региональным начальством строятся на личной лояльности и «преференциях, имеющих политическую подоплеку». (Захаров, 2001, 129) Сложились отчетливые тенденции к сужению сферы принятия решений на субфедеральном уровне и изменению режима ответственности региональных властей. (Валентей, 2008, 136)

«Декоративный» тип включает в себя Пакистан, Малайзию, ОАЭ, Танзанию, Нигерию, Эфиопию и Венесуэлу. Несмотря на разнообразие политических процессов в этих странах, федерализм здесь не более чем декорация для бюрократических и олигархических спектаклей. В целом, это высокоцентрализованные федерации с неустойчивыми авторитарными режимами. Принципы федерализма либо просто декларируются, либо используются центральными властями как средство поддержания единства разнородных в этническом, социальном и экономическом отношении регионов. Частые вмешательства Центра имеют фактически силу закона, а формальные институты самоуправления на местах очень слабы.

«Островной» тип охватывает Федеративные Штаты Микронезии, Сент-Китс и Невис, Союз Коморы. Казалось бы, критерием выбран географический фактор, однако и функционирование собственно федеративных механизмов в этих государствах достаточно специфично. Островной тип представляет собой слабо интегрированную модель федерализма, с высокой степенью асимметрии.

Особый случай представляет навязывание модели федерализма силовым путем. «Конфликтный» тип федеративных систем отражает политические реалии в Боснии и Герцеговине, Судане, Непале и Ираке. Применение принципов федерализма обусловлено глубокими разломами на политических картах этих стран. Босния и Герцеговина, например, представляет собой сегодня формальную федерацию, где разделение по этническим территориальным анклавам позволило урегулировать вооруженный конфликт, однако собственно федералистские практики в этом государстве отсутствуют.

Процесс федерализации в Судане начался в 1998 году, с принятием конституции, предусматривающей преобразование страны в федерацию. Новый импульс изменениям был дан в 2005 году после подписания соглашений с повстанцами.

В Непале провозглашение Федеративной Демократической республики остановило гражданскую войну, однако, устойчивость молодой федерации далеко не очевидна.

Ирак, по конституции 2005 года, - федеративная парламентская республика, основанная на консенсусе трёх основных этнорелигиозных общин страны: арабов-шиитов, арабов-суннитов и курдов. Государство разделено на 18 провинций - мухафаз. Но все эти меры не позволяют построить отношения между субъектами политического поля на федералистских принципах взаимодействия и сотрудничества. Все вопросы до сих пор решаются с оружием в руках.

Таким образом, сравнительный обзор федеративных государств подкрепляет мысль канадского исследователя Рональда Уоттса о том, что «идеальной и общеприменимой модели федерации просто не существует... Даже в тех местах, где учреждаются идентичные институты, несходство обстоятельств заставляет их действовать по-разному». (Watts, 1999, 14).

Литература

Ачкасов В. А. Этнополитология. СПб., 2005.

Бусыгина И.М. Германский федерализм: история, современное состояние, потенциал реформирования. // Полис. 2000. № 5

Валентей С.Д. Российский федерализм. Экономико-правовые проблемы. СПб., 2008.

Захаров А. А. «Исполнительный федерализм» в современной России. // Полис. 2001. № 4.

Gibson E. Federalism and Democracy in Latin America. Baltimore, 2004.

Watts R. Comparing Federal Systems. Montreal, 1999.

МЕХАНИЗМЫ ПРЕОДОЛЕНИЯ ЭКСТРЕМИЗМА В ФЕДЕРАЦИИ: ОПЫТ ГЕРМАНИИ

В двадцать первый век Германия вступила как один из образцов правового государства и развитого гражданского общества. Однако в 2006 году на выборах в ландтаг Мекленбурга и Передней Померании Националистическая партия набирает 7,3 процента и проходит в региональный парламент. Остро встает проблема механизмов реализации прав радикальных движений и возможности существования экстремистских группировок в системе полиархии, подразумевающей участие граждан в политической жизни общества.

В свете обостряющихся проблем экстремизма (внутринемецкого и международного), беспредметной стала многолетняя общественная дискуссия о том, нужно ли сохранять в ФРГ систему защиты свободного демократического порядка, а также просвещения и воспитания населения Германии в духе идей культуры мира, терпимости, толерантности и нексенофобии.

Эта несколько странная дискуссия возникла в связи с тем, что в результате объединения исчез главный объект внимания Федерального ведомства по охране Конституции (против ГДР, а не в защиту демократического порядка и против ультрарадикалов в ФРГ направлялись основные резервы ведомства). В 1990-х годах прошлого столетия и в первые годы XXI века оно вынуждено переориентировать направление деятельности, имея в виду, что основной противник демократического устройства – правый экстремизм - не только не исчез, но занял серьезные позиции в стране и увеличивает свой уже немалый потенциал. Он искусно использует ошибки и противоречия, свойственные германской "активной демократии" (Stöss, Richard, 2007: Rechtsextremismus im Wandel. Berlin, S. 75-99), федеральной политике в разных сферах, особенно в социальной и национально-этнической. Содержащаяся в Основном Законе апелляция к «зрелому» гражданину сама по себе недостаточна. Институты парламентской демократии должны быть закреплены в обществе таким образом, чтобы они не оказались снова и снова в кризисе ни при малых, ни при больших испытаниях" (Schulteorien. Hamburg, Tillmann, SS.89–103).

Эта задача как раз и реализуется Основным Законом, обеспечивающим в стране гарантии сохранения и развития активной демократии

(streitbare Demokratie), обладающей соответствующими инструментами защиты конституционного строя. Важную роль играют Федеральное ведомство по охране Конституции и Федеральный Центр по политическому образованию, выполняющие, согласно законодательству и Основному Закону (статья 73), две основные взаимосвязанные функции в противодействии экстремизму. Это – функция карательно-силового воздействия на проявления антиконституционной активности, подавления экстремизма, с одной стороны, и функция просвещения и демократического воспитания – с другой. Данная двуединая система строго регламентирована. Законодательно установлено правовое и функциональное его соответствие принципам и нормам Основного Закона, федерального и земельного законодательства, принципам демократии, правам человека и гражданина.

Служба охраны Конституции, возникшая в начале 50-х годов, представляет собой обширную сеть учреждений, включающую, помимо главного Федерального ведомства по охране Конституции, еще и земельные ведомства. Их взаимоотношения регулируются специальным законом (Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Bundesverfassungsschutzes, vom 27. Sept. 1950). Они существенно дополняют функции других правоохранительных органов, судебных властей. Закон об охране Конституции (Verfassungsschutzgesetz) предоставляет им обширные полномочия по сбору информации об экстремистских партиях и объединениях, проявлениях ультрапарламентаризма в деятельности каждого "бундесбюргера", сбору данных для проведения расследований, доказательной базы по делам экстремистов. Оговаривается, что Федеральное ведомство, как и земельные филиалы, учреждены не против "неудобной оппозиции", а для "подавления противников основ свободного демократического порядка". Федеральное бюро защиты Конституции является одной из трех основных спецслужб ФРГ, подчиняется министру внутренних дел Германии. Во всех федеральных землях есть свои соответствующие службы, подчиненные местным министрам внутренних дел. Согласно параграфу 3 Закона о Федеральном бюро защиты конституции Германии оно обязано совместно с региональными представительскими собирать и оценивать «Заявления, новости и иные положения» следующего содержания:

- 1) противоречащие основам свободного демократического устройства;
- 2) угрожающие целостности и безопасности федерации и земель;
- 3) призывающие к применению насилия или действия, угрожающие интересам Федеративной Республики Германии;

4) противоречащие идеям взаимопонимания между народами, в особенности против мирного взаимопроживания народов;

5) деятельность секретных служб иностранных государств (шпионаж) (*Was genau macht...*).

Законодательство обязывает осуществлять политическое образование различных групп населения "плюралистично, надпартийно и независимо". Закон о политических партиях (*Parteiengesetz*) требует от партий, содействуя формированию политической воли народа, стимулировать и углублять политическое образование, поощрять активное участие граждан в политической жизни, готовить их к тому, чтобы они были способны взять на себя общественную ответственность.

В эту деятельность вовлечены Объединение учебных центров ФРГ, католические и евангелические социально-образовательные заведения, крупные политические фонды различных направлений, финансируемые государством, как определил Федеральный Конституционный суд, "в соответствии с принципом равенства". Важная роль отводится просветительской деятельности Объединения немецких профсоюзов (ОНП). В сотрудничестве с "народными университетами" они ведут работу по "демократическому воспитанию", развивая способность работников "к большему участию в управлении предприятиями и большей солидарной ответственности в мире труда" (Форхольм Ухо. Система, организация и оценка политического образования в ФРГ после 1945 года. Институт политической науки Дармштадского Университета, Апрель 1997 года, Перевод с немецкого. Архив ИСПРАН).

Несмотря на популярность политического образования, в разных формах охватывающего миллионы людей, на пути повышения его эффективности остается ряд фундаментально значимых преград, прежде всего психологического свойства. В учебном процессе дает о себе знать "остаточный кризис" самосознания, поразивший значительную часть немцев старшего поколения после 1945 года, поражения гитлеровской Германии. Оно неоднозначно, как бы советуясь и сверяясь с прошлым, воспринимает процессы демократизации и сам свободно-демократический порядок в ФРГ, с трудом "обучается" демократии.

Это и происходит ныне в Германии — и тем больше, чем острее проблемы социальных реформ, национально-этнических отношений и массовой (как регулируемой, так и нелегальной) иммиграции. В каком направлении и как будут они решаться, сумеет ли общество найти баланс интересов, дать простор идеям и принципам демократии, их имплементации во все сферы человеческой жизни и деятельности, — от этого будет в решающей мере зависеть, какой шанс даст германское государство и общество разрушительному экстремизму и созидательному, свобод-

ному демократическому порядку. Основной вектор развития, с учетом всего того, что было отмечено, позволяет считать, что будущее Федеративной Республики Германии за подлинным "социальным правовым государством".

Литература

Форхольм У. Система, организация и оценка политического образования в ФРГ после 1945 года. Институт политической науки Дармштадтского Университета, Апрель 1997 года, Перевод с немецкого.

Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Bundesverfassungsschutzes, vom 27, Sept. 1950.

Schulteorien. Hamburg, Tillmann, SS.89–103

Stöss, Richard, 2007: Rechtsextremismus im Wandel. Berlin, S. 75-99), федеральной

Was genau macht der Verfassungsschutz? —
http://www.verfassungsschutz.de/de/das_bfv/waswirtun/was_genau.html

Т. А. Мордасова
(Астрахань)

МЕХАНИЗМЫ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА

Политика развития современного российского общества предусматривает в качестве важнейшего ресурса дальнейшую консолидацию государственной власти, местного самоуправления, институтов и структур гражданского общества. Речь идет о том, что в ситуациях, когда управляемая система намного сложнее управляющей, характер, механизмы и формы их взаимодействия принципиально изменяются, управляющая и управляемая системы становятся интегрированными в единое целое (Сморгунов, 2006, 17). Проблема теоретико-методологического обоснования и объяснения данного феномена, получившего название социальное партнерство, носит комплексный и «пограничный» характер. Здесь отчетливо выделяется два аспекта: определение самого понятия, которое трактуется специалистами неоднозначно, и рассмотрение сущности социального партнерства как инструмента управления стратегическим социально-экономическим развитием территорий, что особенно важно для самоорганизации местных сообществ.

В основе концепции социального партнерства идея П. Бурдые о «социальном пространстве», конституированном ансамблем полей, представляющих собой систему объективных связей между различными позициями, находящимися в альянсе или конфликте, в конкуренции или кооперации, определяемыми социально и в большей степени не зависящими от физического существования индивидов, которые эти позиции занимают. (Бурдые, 1992, 17-36). Соответственно пространство межсекторного социального партнерства представляет собой разнообразные возможности реализации взаимодействий между комбинациями организаций, представляющих различные секторы общества. При этом возникает ансамбль из полей, в многомерной вариации которых формируется и реализуется та или иная модель межсекторного социального партнерства. Безусловно, немедленная кооперация местной власти, бизнеса и общественных структур выглядит весьма проблематично вследствие незавершенности государственного строительства и незрелости институтов демократии. Состояние неопределенности политического процесса усиливает также характер политического режима. Такой период выбора оптимального типа политико-правового устройства закономерен, поскольку в нашей стране либерализации общественных отношений не предшествовала их демократизация. В этих условиях наиболее результативен тот характер власти, который стимулирует самоорганизацию экономических и политических структур. Необходимость решения вопросов собственности, развития рынка, укрепления гражданского общества и правового государства усиливают значимость договорных отношений, в основе которых добровольность, сознательность, упорядоченность. При этом муниципальное управление окажется эффективным, если государственная власть обеспечит согласование ценностных ориентаций и социальных интересов различных групп населения не только по поводу целей, но и средств развития, не допустит социально-политической дезорганизации.

Рассмотрение механизмов социального партнерства в стратегии развития местного сообщества целесообразно начать с характеристики современной теории строения социальной системы (Якимец, 2004, 15). Согласно этой теории система состоит из трех секторов: власть (публичный сектор), рынок или бизнес (коммерческий сектор), гражданское общество (третий сектор). Каждый из секторов имеет свою область деятельности, систему управления, ресурсную базу и организационную структуру. Если свести к минимуму описание особенностей и отличий этих трех секторов, то важнейшими из них являются: миссия, форма собственности и технологии работы.

Для использования на практике механизмов межсекторного социального партнерства ключевыми категориями анализа становятся «интересы социальных субъектов», «взаимодействие социальных субъектов», «стратегическое развитие муниципального образования». Носителями обособленных социально-экономических интересов, то есть социальными субъектами местного сообщества являются; администрация органов местного самоуправления; администрация региона; территориальные представительства федеральных органов государственной власти; хозяйствующие субъекты; общественные организации; население (Иванов, 2005, 58). Несмотря на различие в интересах названных социальных субъектов, их объединяет заинтересованность в устойчивом развитии муниципального образования, и, как следствие, предметом межсекторного партнерства становится эффективное взаимодействие участников при разработке и реализации стратегии развития муниципального образования по каждому из направлений: экономическому, социальному, общественно-политическому.

На этапе разработки принципиальное значение имеет выявление и согласование интересов социальных субъектов. Предварительно необходимо провести диагностику их отношения к возможным моделям разработки стратегии развития муниципального образования. Основным предметом межсекторного социального партнерства на этапе реализации стратегии развития местного сообщества становится диагностика и анализ практических действий власти-бизнес-общества в соответствии с разработанными программами по каждому направлению. Принципиальное значение имеет также экспертиза новых предложений, проектов, которые появились у партнеров. На этом этапе в основном осуществляется их функциональное и структурное взаимодействие.

Практика подобного подхода к управлению муниципальным образованием закономерно приводит к необходимости реорганизации деятельности в стратегическом направлении: перераспределении ресурсов; изменению процессов; консолидации социальных субъектов.

Таким образом, социальное партнерство как механизм стратегии развития местного сообщества обеспечивает не только ее результативность, но и способствует институционализации бизнес – сектора и некоммерческого сектора на территории каждого муниципального образования.

Литература

Бурдые П. Социальное пространство и генезис «классов». Вопросы социологии. 1992. Т. 1. № 1.

Государственная политика и управление Под. ред. Л. В. Сморгунова. М., 2006.

Иванов С. Использование механизмов социального партнерства // Муниципальная власть. 2005. № 1.

Якимец В. Межсекторное социальное партнерство: теория, механизмы, технологии, практика. М., 2004.

И. Ю. Окунев
(Москва)

ИЗМЕНЕНИЕ РОЛИ СТОЛИЦЫ В ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ: МИРОВОЙ И РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

Столица представляется одним из ключевых элементов политико-территориальной структуры государства. Это не только место размещения центральных органов власти, центр управления суверенитетом страны, но и важнейший элемент ее административно-территориального устройства, системы взаимоотношений «центр-регионы» и региональной политики государства. Именно поэтому институт столицы в федеративном государстве сегодня подвергается серьезным модификациям, рассмотрению характера и причин которого и посвящена данная работа.

Основными причинами модификации института столиц в федеративном государстве можно считать следующие:

процесс федерализации, связанный, как правило, с процессом децентрализации государства, предполагает «децентрализацию» функций столицы, т.е. сокращения ее влияния на сферы, которые переходят с федерального на региональный уровень ответственности;

возникновение в федеративном государстве дихотомии: столица – административный центр государства и столица – самостоятельный регион государства;

федерализация, как правило, повышает статус иных, кроме столицы, административных центров страны, что приводит к необходимости пересмотра устоявшихся отношений между ними и столицей;

Можно выделить следующие основные тенденции модификации роли столицы в федеративных государствах:

1. Современные государства можно разделить на моноцентричные (обладающие одним центром, значительно превосходящим другие по влиянию – Франция, Великобритания) и полицентричные (обладающие

несколькими примерно равнозначными центрами влияния – США, Германия). Центры же государств бывают полифункциональными макроцентрами и монофункциональными микроцентрами. Соответственно можно предложить следующую классификацию столиц:

столицы первого типа – макростолицы моноцентричных государств (Лондон, Париж),

столицы второго типа – макростолицы полицентричных государств (Берлин, Рим),

столицы третьего типа – микростолицы полицентричных государств (Канберра, Бразилиа).

Новые столицы федеративных государств явно тяготеют к третьему типу (Швейцария, Нигерия, Бразилиа, Австралия, ЮАР, США, Канада и др.)

2. Функции федеративной столицы часто распределяются между несколькими городами (Швейцария, Германия, ЮАР).

3. В федеративных государствах усиливаются центростремительные тенденции при выборе столицы. Это является ответом на общее усиление центробежных сил, присущее федеративным государствам. Поэтому при переносах столиц в федеративном государстве (равно как и при переводе части функций в иной город), новая столица чаще будет оказываться ближе к географическому центру страны, нежели в унитарных.

4. Федеративная столица часто формирует отдельный регион государства (Германия, Россия).

5. Федеративная столица может получать особый статус с объемом прав, отличающимся от объема прав других регионов (США).

Подводя итог, можно сделать вывод о том, что в настоящее время значительно изменяется характер института столицы в современном государстве. Столица все меньше воспринимается как географический объект, а все больше как функция, которой, например, можно наделить один город или распределить между несколькими городами. При этом между федеративным государством и столицей устанавливаются некие «договорные» отношения. В этом плане наиболее показателен концепт «федерального города» в Швейцарии.

Анализируя российский опыт, следует сказать, что слаборазвитость федеративных практик не проявляет характерные для других государств тенденции модификации роли столицы в нашей стране. Однако на рудиментарном уровне они существуют (например, распределение стиличных функций между Москвой и Санкт-Петербургом), хотя нельзя не признать, что федеративная составляющая их причинности явно невелика.

ПОЛИТИЧЕСКОЕ ЗНАНИЕ КАК БАЗОВЫЙ ЭЛЕМЕНТ СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА МОДЕЛЕЙ ФЕДЕРАЛИЗМА

В данный момент мы являемся одновременно и участниками и наблюдателями двух базовых тенденций современного мирового развития. С одной стороны, это динамическое развитие процессов интеграции и глобализации, с другой - непреодолимое и яркое стремление к культурному и национальному самоопределению, которое локализуется в выработке разнообразных механизмов сохранения исторического наследия, национальной и региональной идентичности. В ракурсе подобных социально-политических трансформаций проблема концептуального, теоретического и практического анализа феномена федерализма кажется нам особенно актуальной. На сегодняшний момент мы отмечаем, что современная наука накопила значительный опыт в изучении проблем мирового федерализма. Причем, говоря о российской практике научной реализации этой категории, следует заметить, что речь идет скорее о постановке базовых вопросов изучения этого феномена, чем о существовании неких целостных парадигм междисциплинарного анализа. В одной из своих работ доктор политических наук, профессор В.Е. Шило отмечает: «С ускорением поступательного движения и качественным усложнением процессов развития общественных отношений конца 20 - начала 21 столетия трансформировались концепция и понятие современного федерализма. Приблизительно за последние два десятилетия их восприятие и понимание вышли далеко за рамки некогда дежурной, привычной схемы чисто государственно-правовых постулатов, ограниченных формой государственного устройства... На сегодняшний день федерализм характеризуется как чрезвычайно емкий, сложный, многомерный и неоднозначный феномен» (Шило, 2004, 49).

В качестве ключевых блоков подобного осмысления были и остаются такие проблемы, как концептуализация самой категории федерализм, детализация и анализ исторических механизмов зарождения и функционирования его образцов, методологические парадигмы изучения федерализма, юридическо-правовые нормы его реализации. Особенную остроту приобретает анализ феномена «Российский федерализм», причем осознаваемый через призму зарубежного опыта. Несколько не умаляя значимости этих блоковых проблем, хотим заострить внимание на роли и значении феномена «политическое знание», которое по нашему глу-

бокому убеждению является важнейшим условием существованием федерализма. Обращаясь к трудам различных теоретиков федерализма мы видим, что этот ракурс проблемы эвристически потенциален.

Известно, что в настоящее время американский федерализм развивается в ситуации равнозначного существования трех основных научных школ или направлений научной мысли. Первое направление базируется на том, что в основе американского федерализма должно доминировать начало активного соперничества, соревновательности и здоровой конкурентной борьбы. Во главу угла ставиться активность и предприимчивость представителя субъекта федеративных отношений. Вторая школа научного анализа федерализма сформировалась благодаря активной и плодотворной деятельности заслуженного профессора Д. Элазара. В своей концепции последователи этого направления в качестве базовой идеи выдвигают идею всесторонней поддержки населения, партнерства и сотрудничества. Третье же направление научного поиска отталкивается от того, что время «кооперативного федерализма» давно прошло и сейчас требуется новый уровень принятия управленческих решений. Заметим, что по нашему мнению, именно второе направление анализа является наиболее прогрессивным, так как в данном подходе наиболее четко обозначается перспектива гражданского участия, что является важной составляющей концепта федерализма. В основе же подобного участия и взаимодействия мы видим феномен общего политического знания.

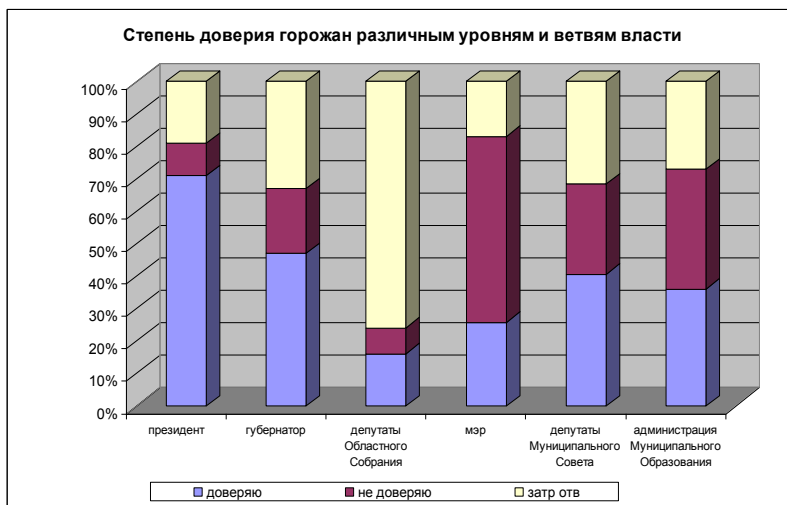
Возвращаясь к трудам лидера мировой школы федерализма профессора Дэниела Элазара, напомним, что, по его мнению, феномен федерализма должен обладать следующими характерными признаками: приоритет прав человека над законами государства, равноправие всех граждан, народовластие, развитое гражданское общество, разделение властей и сильный правопорядок. Это нечто большее, чем просто система.

Явное созвучие по данному вопросу мы находим и у профессора Винсента Острема. Он в частности отмечает, что для американцев федерализм не просто форма правления; это метод решения проблем, это образ жизни. Большинство современных американских исследователей настойчиво отмечают, что на сегодняшний день проблемы федерализма все чаще оказываются в фокусе общественного мнения. Не для кого не секрет, что объектом общественного мнения может стать только тот феномен, который отвечает трем базовым критериям: общественный интерес, дискуссионность и компетентность, т.е. обладание определенным уровнем специального знания по проблеме обсуждения. Как мы полагаем, именно третье условие становится трудно выполнимым, так как отсутствие информации, а тем более знания не только не дает воз-

возможности возникнуть дискуссии, но разрушает пусть и стихийно возникший интерес. В практике Российской реализации подобная ситуация выглядит еще пессимистичней.

Обозначая заявленную проблему реализации феномена федерализма В. Е. Шило отмечает, что «США относятся к развитым федеративным образованиям и в значительной степени «диктуют моду» в эволюции и совершенствовании современного федерализма» (Шило, 2004, 52).

Как возможную траекторию сравнения автор отмечает следующую позицию: «Роль штатов и местных органов власти, пользующихся традиционно большим доверием у большинства американцев по сравнению с Вашингтоном, стала постепенно возрастать и расширяться, если не в абсолютном, то в относительном масштабе (Шило, 2004, 59). Смейем заметить что, подобная ситуация для нашей, Российской действительности является не типичной. В качестве единственной иллюстрации подобного тезиса приведем данные исследования проведенного в г. Северодвинске (сентябрь 2008, выборка 1000 респондентов, репрезентативная, квотная по полу и возрасту).



Как видно из данного графика, уровень доверия «к Москве» значительно выше, чем к местным властям, и чем они ближе, тем он, как правило, ниже. Смейем предположить, что для многих регионов эта ситуация типична. В ракурсе обсуждаемой проблемы интересным нам кажутся проценты по категории «затрудняюсь ответить». Данные и качественных и количественных исследований (из-за ограничения объема ста-

тии их демонстрация не представляется возможным) свидетельствуют о том, что основным фактором отсутствия мнения о доверии/недоверии является отсутствие знаний. Возвращаясь к проблеме заимствования западных образцов, а также к возможности сравнительного анализа форм федерализма считаем важным в качестве и критерия сравнения и модели заимствования обозначить систему гражданского информирования и что особенно важно, весь спектр механизмов формирования политического знания.

Хотелось бы отметить, что косвенным образом проблема значимости категории «политическое знание» дает о себе знать во многих политософских концепциях, следовательно ее потенциальная значимость не вызывает сомнений, но и детализации этого ракурса анализа мы зафиксировать не можем. Хотя бесспорным является факт, что и теоретическое осмысление и практическая реализация феномена федерализма будет казаться искусственной и нефункциональной, если категория политического знания не станет одной из опорных точек современных моделей федерализма.

Литература

Шилов В. Федерализм как часть американского образа жизни // Федерализм: российское и международное измерение (опыт сравнительного анализа) / Под. ред. Р. Хакимова-Казань, 2004.

А. И. Савельев
(Чебоксары)

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК СУБЪЕКТ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА

Вопрос о роли местного самоуправления в политической системе остается открытым, поскольку существует стереотип восприятия местного самоуправления как способа сугубо хозяйственно-экономической организации людей. Местное самоуправление не выступает в качестве элемента политической системы. Проблемы становления этого уровня власти оказались предметом внимания в первую очередь правоведов, а также специалистов по организации городского управления. При этом политическая природа местного самоуправления остается не раскрытой.

Длительное время, начиная с Аристотеля, проблемы государства были основным предметом рефлексии политической мысли. И в этом случае термины «государственное» и «политическое» выступали фактически как синонимы. Либеральная концепция, требующая ограничения вмешательства государства в дела общества и, соответственно, идея «гражданского общества», складывается в конце XVIII – первой половине XIX веков в работах Ф. Гизо, А. Смита, И. Канта, А. Токвиля. В основе этой идеи лежало представление о гражданском обществе как неполитической сфере социума, противостоящей государству и сосуществующей с ним. Политические взгляды этого периода вытекали из идеи «общественного договора» и характеризовались демонстративно резким отделением от государственно-политической сферы и даже противопоставлением ей гражданского общества и гражданских ассоциаций, включавших и местное самоуправление. Либеральная доктрина XIX века и идеи «гражданского общества» стали основой формирования института местного самоуправления.

В работе «Политика для народа» Метьюз отмечает, например, что, хотя число граждан, голосующих на выборах в последние десятилетия, неуклонно уменьшалось, одновременно росло количество добровольно принимающих участие в различных гражданских инициативах в первую очередь на местном уровне. При этом граждане отнюдь не склонны называть свою деятельность «политикой», поскольку это слово ассоциируется у них с деятельностью органов власти. Однако на самом деле «было бы правильно считать, что политика включает в себя широкий спектр формальных и неформальных усилий по решению общих проблем и повышению общего благосостояния... Совместная деятельность соседей по возрождению своего микрорайона является политической. Коалиция граждан, борющихся за охрану окружающей среды, является политической коалицией» (Метьюз, 1995, 149-150).

Власть на муниципальном уровне выступает источником конфликтов интересов и предметом борьбы социально и политически структурированных групп. Зарубежные авторы обращают внимание на эту сторону местного самоуправления: «По своей сущности муниципальная политика ориентируется на отдельные программы, на решение конкретных проблем. Однако муниципальная политика является политикой в том смысле, что и здесь следует делать выбор между альтернативными решениями в пользу той или иной программы или защиты определенных интересов» (Велинг, 1994, 52).

Конечно, объем исполнения политических функций на местном уровне в различных странах различен и зависит от модели самоуправления. Так, в североамериканской модели сфера деятельности муници-

палитетов относительно узка и в большей мере ориентирована на обслуживание интересов бизнеса, поскольку община здесь «превратилась в поставщика всевозможных услуг, удовлетворение которых зависит от толщины кошелька» (Велинг, 1994, 53). Европейские модели самоуправления больше соответствуют решению политических задач.

В политической науке для описания территориального признака власти используется понятие «политическое пространство». Оно сравнительно недавно вошло в научный обиход, подразумевая сферу действия политики, власти, политических идей, процессов. Причем, геометрия политического пространства может иметь свой центр и совпадать с географическими границами как страны, так и региона (Политология, 1993, 301). В первом случае роль центра политического пространства выполняет государство, во втором – субъект Федерации и местное самоуправление.

Не менее важным условием формирования локального политического пространства, наряду с территорией, выступают ментальные предпосылки – осознание потенциальными субъектами местной политики своего интереса. Политическое пространство, как подчеркивает П. Бурдьё, формируется не столько объективированными ресурсами (деньги, законы, аппарат), сколько ментальными структурами в виде распространения политических представлений и мнений. Одновременно эти ментальные структуры задают топологию физического пространства, и поэтому социально-политическое и физическое пространства обуславливают друг друга (Бурдьё, 1993, 37). Политические отношения и политическая система структурируются политическими представлениями, возникающими в процессе человеческой практики, которые имеют достаточно четко очерченные пространственные физические границы, локализованную принадлежность, образно характеризуемую П. Бурдьё «эффектом экрана». Тем самым пространственные физические характеристики формируют систему политических представлений и отношений. То, что называется политической системой общества и привычно представляется самостоятельным существующим «левиафаном», на самом деле функционирует лишь в политической практике людей на местных уровнях, приобретая весьма разнообразные пространственные очертания. Физическое пространство конвертируется в пространство политическое.

Исходя из сущности политического, политологическая трактовка местного самоуправления должна описывать взаимоотношения политических субъектов, возникающих в местных сообществах по поводу власти, в связи с возможностью контроля над местными ресурсами. Успех в борьбе за власть и возможность этого контроля над ресурсами прямо

зависит от того, насколько эффективно политическим субъектам удастся сочетать свой частный интерес с интересами всего местного сообщества. Впрочем, последнее зависит и от того, насколько остальные члены местного сообщества осознают свой общий интерес и заставляют следовать ему политических субъектов, оказывая или не оказывая им политическую поддержку.

Местное самоуправление, обладая всеми признаками политического устройства (обозначенными границами и населением, правом сбора налогов, наличием публичной власти и осознанным местным интересом), структурирует тем самым локальное политическое пространство, выступая наиболее активным ее субъектом. Политическое пространство определяется системой отношений, складывающихся по поводу местной власти между политическими субъектами в местном сообществе. Органы местного самоуправления выступают политическим центром этого пространства. Кроме органов самоуправления в него входят местные партийные и общественные организации, средства массовой информации, лоббистские группировки, политические лидеры.

Местное самоуправление задает то политическое поле, на котором «встречаются» государство и гражданское общество и которое становится пространством их общего интереса. Для государства – это способ трансляции государственной политики и государственных интересов на местный уровень. Для гражданского общества – это институционализации интересов людей, составляющих местное сообщество и проживающих на определенной территории. Данные интересы, в свою очередь, имеют двоякий характер. С одной стороны, они выражаются в возможности посредством муниципальных органов власти проводить общую волю по отношению к самим членам местного сообщества, а с другой – они заключаются в возможности отстаивать интересы этого сообщества перед лицом государственной власти. Оно остается элементом гражданского общества, ассоциацией граждан для решения общих дел.

В заключении выразим два взгляда на вопрос развития местного самоуправления. Согласно одной точке зрения, местное самоуправление в России находится только в начале пути, и в дальнейшем будет наполняться реальным демократическим содержанием. Согласно другому мнению, организация местного самоуправления вообще не соответствует ни традициям, ни сегодняшним реалиям России и служит лишь одним из средств камуфляжа антидемократического режима, от которого в любой момент верховная власть может отказаться. Диаметральный характер мнений о сути и перспективах местного самоуправления в России свидетельствует о необходимости дополнить характеристику

организации политической власти местного самоуправления по внешним признакам качественной характеристикой.

Литература

Бурдые П. Социология политики. М., 1993.

Велинг Х. Г. Муниципальная политика // Региональное управление: зарубежный опыт. М., 1994.

Метьюз Д. Политика для народа. М., 1995.

Политология. Энциклопедический словарь. М., 1993.

Е. В. Сорокина
(Санкт-Петербург)

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ АВСТРИИ И ГЕРМАНИИ

В конце XX в. в мире существует около 200 государств с различным территориально-политическим устройством. Это единые (унитарные) и федеративные государства. Более половины населения земли проживает в федеративных государствах.

По мнению политического деятеля, доктора права, профессора Венского университета Ф. Эрмакора (1923-1995), спор между сторонниками централизованного и федеративного государственного устройства вечен, как естественная «борьба» между законодательными и исполнительными органами государственной власти. Триединство – федерация, земля, коммуна – одна из основ современного федерализма. Система местного самоуправления – городского, районного, коммунального (общинного) – играет в этом триединстве особую роль.

Основоположниками теории федерализма считаются немецкие философы И. Кант (1724 – 1804) и В. фон Гумбольдт (1767 – 1835). Кант полагал, что «международное право должно опираться на федерализм свободных государств». Именно Канту приписывают введение в оборот термина «федерализм». Понятие «федерализм» со времен Канта и Гумбольдта прошло значительную эволюцию. В XIX в. федерализм воспринимался как термин политический, а в XX в. – как социально-политический. Первоначально под федерализмом подразумевалась государственная федерация, основанная на договоре. Сегодня принцип федерализма реализуется в институтах децентрализованного государства. Содержание конституции федеративного государства и прочность

такого государства зависит от взаимовлияния разнонаправленных сил — федерализма и централизма.

Актуальность темы подтверждает современная ситуация в России, где формирование федерального бюджета превращается в инструмент острой политической борьбы лидеров партий и субъектов Федерации. Центр не может найти адекватную для переходного периода модель взаимоотношений с регионами, в результате чего с большим трудом нейтрализуется тенденция к конфедерализации. Дискуссия о внесении в Конституцию России изменений, касающихся полномочий Федерального Собрания, включая его верхнюю палату, в чем-то напоминает полемику о компетенции бундесрата в Германии.

Австрийский федерализм сегодня представляет собой хорошо отлаженный механизм государственного регулирования.

В ближайшие годы не стоит ожидать резких поворотов в сторону развития федерализма и усиления федеративного государства. Однако в настоящее время появляются новые качества австрийского федерализма. Это рост политического самосознания населения земель. Земли обладают большим экономическим потенциалом. Почти все земли приступили к разработке собственных программ развития. Число сторонников дальнейшего совершенствования австрийского федерализма растет. Отмечается «федерализация взглядов» основных политических партий.

Австрийский федерализм и его государственная структура находятся в постоянном развитии. Участники Австрийской федерации в своем большинстве имеют богатую историю и опыт самостоятельного государственного развития.

Проблема «интеграция и федерация» в современных условиях начинает привлекать все большее внимание. Включение Австрии в конце XX века в активный процесс европейской интеграции, вступление этого ЕС, позволяет по-новому взглянуть и на ее федерализм.

Австрийская модель федерализма имеет слабые и сильные стороны. Причина ее недостатков состоит в том, что политическое разделение власти не соответствует конституционно-правовым структурам. Главы земельных правительств в силу своего высокого положения в партийной иерархии испытывают сильное влияние своих партий. Все это связано с большим политическим весом постоянно действующей Конференции глав земельных правительств, а также с довольно высоким уровнем «земельного самосознания» населения. Все принципиальные предложения по совершенствованию федеративного государства исходят от земель.

Со всей очевидностью проявляется тенденция общего обновления федеративного государственного строя Австрии. Об этом свидетельст-

вуют стремления к перераспределению компетенции между федерацией и землями с целью разработки комплексов совместных задач, в частности разработки новой финансовой конституции.

Недостатки австрийского федерализма заключаются в отстранении земель от участия в судопроизводстве. Этот недостаток особенно очевиден на фоне четкого распределения функций между федерацией и землями в сферах законодательства и исполнительной власти. Судопроизводство целиком и полностью является компетенцией федерации.

Австрийский федерализм не стоит на месте, он находится в состоянии поиска, проходя процесс самосовершенствования. В этой стране, пережившей распад по «национальному признаку», понимают, что нельзя допустить ее возможного распада по «территориальному признаку». Ведь сепаратизм не изжил себя даже в мононациональной федерации.

Германия – наиболее крупная западноевропейская федерация, известная, собственной моделью «кооперативного федерализма». Немецкая система федерализма, какую мы знаем сегодня, родилась после капитуляции Германии во II Мировой войне; во многом она – продукт деятельности союзников. Таким образом, германский федерализм – в определенном смысле модель сознательного дизайнера.

Система немецкого федерализма за прошедшие 48 лет не претерпела существенных изменений. Необходимо обратить внимание лишь на три обстоятельства. Первое – это постепенное нарастание централизации. Второе – это изменения, связанные с объединением Германии. Третье – некоторое ослабление земель за счет Евросоюза.

Реформы федерализма связаны с восстановлением баланса разделения властей на земельном уровне. История германского федерализма подтверждает не новую мысль о том, насколько большое, если не решающее, значение имеет «почва», на которую «высаживается» федерализм. В Германии давние традиции регионализма позволили прижиться и заработать федеративным институтам. Историческая традиция и сознательная деятельность союзников сделали федерализм императивом, причем императивом содержательным, воспринимаемым как общественное благо.

Германия является классической симметричной федерацией. Согласно Основному закону, ее федеральные земли располагают одинаковым объемом компетенции (т.е. исключительной компетенцией земель). Тем не менее, российские источники иногда пишут об «особом случае» – Баварии, проводя параллели между положением этой земли в составе Германии и статусом, скажем, Республики Татарстан в составе РФ. Подобные параллели кажутся совершенно надуманными. Специфика Бава-

рии кроется, прежде всего, в не прерванной исторической традиции (а это редкость для Германии), мощном региональном самосознании, развитой региональной политической культуре.

Опыт многовековой истории федеративных австрийского и немецкого государств интересен для России. Австрийский и немецкий федерализм не стоит на месте, он находится в состоянии поиска, проходя процесс самосовершенствования. Один из главных выводов изучения австрийского и немецкого федерализма состоит в том, что федеративные государства могут успешно развиваться, прежде всего, в условиях высокой степени демократии. Здесь играют роль Конституция, система создания законодательных и исполнительных органов, культура взаимоотношений между политическими партиями, самоорганизация общества.

Прожив столетия вместе с другими народами, прежде всего с венграми и славянами, австрийский и немецкий народ обрел в своей массе черты интернационализма, которые прививают иммунитет против национальной исключительности и имперского великодержавия.

Австрия и Германия являются одним из мостов, связывающих западную и восточную Европу. Опыт австрийского и немецкого федерализма может быть полезен и народам нашей страны, думающим, как обустроить Россию.

Проблемы федеративного устройства не ограничиваются лишь Европой. Но именно в Европе, где процесс политической и экономической интеграции идет особенно бурными темпами и после введения единой европейской валюты «евро» получает качественно новое развитие, федералистские тенденции могут обрести благоприятную почву.

В связи с этим вновь заговорили об Австро-Венгрии, ее опыте федерализма и причинах крушения этого государства, которое было неким прообразом «общеевропейского дома». Вопрос ставится так: не превратится ли ЕС через 20 – 30 лет в новый вариант Австро-Венгерской монархии, в особенности, если в него ускоренными темпами будут приняты страны Восточной и Юго-Восточной Европы. Ведь таким образом народы, населявшие Австро-Венгрию, вновь окажутся под одной «общеевропейской» крышей. Положительный пример «воссоединения» уже есть: в результате того, что Италия и Австрия вступили в ЕС, сама по себе решилась тирольская проблема: жители Северного и Восточного Тироля (Австрия) могут свободно общаться со своими земляками в Южном Тироле (Италия).

Несмотря на возникающие трудности, современная дискуссия о федерализме показывает, что федеративный принцип является надежным механизмом обеспечения политической и социально-экономической

стабильности общества. Комплексное исследование этого политико-организационного феномена раскрывает разнообразные принципы, порядок и процедуры взаимоотношений между федеральным и региональным уровнями государственной власти. Общепризнанная формула федерализма – «единство в многообразии» – в условиях Германии и Австрии выражается в широте дискуссий о федерализме сотрудничества, об исполнительном федерализме, о формах федерализма, основанного на принципах соревновательности, справедливости и солидарности.

А. Ю. Сунгуров
(Санкт-Петербург)

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРАВООЗАЩИТНЫЕ ИНСТИТУТЫ В ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ: ОПЫТ СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА

В последнее время во многих странах получил широкое развитие такой новый государственный институт, как институт омбудсмана (Уполномоченного по правам человека, защитника народа). Этот институт парламентского контроля, возникший в начале XIX века в Швеции, и распространившийся в последней трети XX века в более чем 130 стран мира, в последнее время стал рассматриваться и как пример Национального института прав человека.

В сообщении анализируется опыт развития этого института в таких федеративных государствах, как США, Канада, Германия, Австралия и Россия, а также в таком государстве со сложной системой автономий, как Испания. Рассматриваются как направление развитие этого института (федеральный уровень и уровни субъектов Федерации), так и взаимодействие между Федеральным (национальным) омбудсманом и омбудсманами субъектов федерации (провинций).

Так, во многих государствах институт Омбудсмана возник сначала на региональной уровне. Например, он появился в Каталонии в 1979 году, а первый защитник народа Испании – в 1982 г. Парламентский уполномоченный по административным расследованиям Западной Австралии начал свою деятельность в 1971 г., омбудсмены Южной Австралии и Тасмании – в 1972 г., а национальный омбудсман Австралии – только в 1977 г.

В других же странах (например, США, Индия, Германия, Италия) этот институт активно работает на региональном и на местном уровнях,

однако на национальном уровне возможность учреждения подобного института пока только обсуждается.

Наиболее известен опыт взаимодействия Защитников народа различных уровней в Испании, который показал, что и национальный и региональные парламентские уполномоченные находили разумные пути для сотрудничества в общем деле вне каких-либо иерархических отношений, например, путем заключения двусторонних договоров о сотрудничестве.

Спустя пятнадцать лет после начала деятельности Защитника народа Испании Мануэл Гарсиа Альварес, Прокуратор дель Коммун Кастилии и Леона (так называли в этой автономии своего парламентского уполномоченного) подчеркнул, что из трех возможных механизмов, которые могли бы позволить избежать возможных противоречий или повторений во взаимодействии Национального и регионального омбудсманов – принципа иерархии, принципа компетентности и принципа координации и сотрудничества на практике был реализован третий принцип (Альварес, 1999).

В Российской Федерации пост Уполномоченного по правам человека возник в Конституции 1993 года, однако соответствующий Федеральный Конституционный закон был принят и вступил в силу только в 1997 г., первым же Уполномоченным по правам человека России, избранным на основе этого закона стал в 1998 г. д. ю. н. О. О. Миронов. К этому времени институты Уполномоченного по правам человека действовали уже в двух субъектах РФ – в Республике Башкортостан и в Свердловской области.

Осенью 2000 г., когда этот институт существовал уже в семи регионах России, Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ и федеральный уполномоченный, на встрече в Астрахани подписали Соглашение о создании Координационного совета Уполномоченных. Год спустя, на Круглом столе в Смоленске, в котором участвовали уже Уполномоченные из 15 субъектов РФ, это Соглашение получило дальнейшее развитие и организационное оформление. В частности, было принято что председателем Координационного совета по должности является Уполномоченный по правам человека в РФ, а со-председатель избирается из числа Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ сроком на два года. Первым сопредседателем КС стал Уполномоченный по правам человека в Смоленской области В.Н.Осин, его сменил Уполномоченный по правам человека в Московской области С.Б.Крыжов, а к осени 2008 г., сопредседателем является Уполномоченный по правам человека в Пермском крае Т.И.Марголина.

В целом результаты анализа показывают, что ни в одной стране не наблюдается какая-либо «вертикализация власти» государственных правозащитных институтов, в тех случаях, когда омбудсмены действуют на федеральном и на региональном уровнях, наблюдаются различные неформальные формы взаимодействия, типа Круглых столов или Координационных советов.

Литература

Альварес М. Г.. Опыт деятельности регионального уполномоченного по правам человека // Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах. Том 2. Региональный омбудсман. / Под редакцией А. Ю. Сунгурова. - СПб., 1999.

Н. А. Филиппова
(Сургут)

БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: ИМПЕРАТИВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Конституция Российской Федерации не содержит главы, предметом регулирования которой являются публичные финансы. Однако формирование и развитие бюджетного федерализма нуждается в стабильных конституционных основаниях. Конституционная догматика современного федерализма относит к принципам бюджетного федерализма следующие принципы:

Принцип бюджетной эквивалентности, или соответствия доходной части бюджета тому объему расходных обязательств, который реализуется на каждом уровне публичной власти (присущий уже и децентрализованным унитарным государствам). Негативной формой выражения этого принципа является запрет нефинансируемых мандатов. Применительно к федеративным государствам он означает запрет на делегирование федеральных полномочий субъектам федерации без предоставления дополнительных источников финансирования.

Принцип субсидиарности, обеспечивающий распределение властных полномочий (и расходных обязательств) таким образом, чтобы исполнение этих полномочий и предоставление государственных (бюджетных) услуг было наиболее эффективным.

Экономическое содержание принципа субсидиарности заключается в том, что расходы передаются «на самый низкий уровень бюджетной системы, который может обеспечить их финансирование» (Лавров, 1997, 33). Он может быть сформулирован и как *принцип «административного федерализма»* (Швейцария), - т.е. подавляющая часть административных функций в государстве осуществляется государственными служащими кантонов, а не федерации (Королев, 2005, 145).

Принцип автономии и ответственности в расходовании бюджетных средств каждого уровня государственной власти в гарантированных конституцией границах.

В Основном законе ФРГ установлено, что независимо от объема собственных или разделенных налогов, «Федерация и земли раздельно несут расходы на решение своих задач» (абз.1 ст.104а Основного закона ФРГ); степень финансовой ответственности региональных органов государственной власти находится в прямой зависимости от степени их автономии.

Принцип равноправия федерации и субъектов федерации как участников первичного разграничения налоговых и неналоговых доходов.

Этот принцип сформулирован в п.1 абз.1ст.106.1 Основного закона ФРГ так: «в пределах текущих доходов Федерация и земли имеют равное право на покрытие своих необходимых расходов». Одним из свидетельств реализации этого принципа является примерно равное распределение доходов от разделяемых налогов между бюджетами федерального и регионального уровней (Швейцария, Австрия, ФРГ). Кроме того, перечни собственных федеральных и региональных налогов (по 6 налогов в каждом перечне) определены Основным законом ФРГ непосредственно и не могут быть изменены в одностороннем порядке (Майер, 2003, 41).

Принцип согласования и интеграции общенационального и субнациональных интересов в процессе распределения и перераспределения публичных финансов.

Наиболее убедительным примером нормативного обеспечения этого принципа является содержание главы X «Финансы» Основного закона ФРГ. Среди всего массива финансового федерального законодательства конституционным законодателем определены более десятка нормативных правовых актов, которые могут быть приняты исключительно в случае их *одобрения* Бундесратом. Несогласие Бундесрата не может быть преодолено повторным голосованием спорного закона в Бундестаге. Можно сказать, что конституцией определены те виды потенциальных финансовых конфликтов, в которых земли ФРГ имеют *абсолютные конституционные гарантии доминирования их консолидированных ин-*

интересов над интересами федерального центра (Кёттер, 2005, 109–114). К тому же Бундесрат имеет тот же объем контрольных полномочий в отношении исполнения бюджета, что и Бундестаг.

Автономия регионального уровня бюджетной системы обеспечивается не только нормами–принципами, но конституционными запретами, иными нормами прямого действия. Конституции зарубежных федераций, как правило:

- не предоставляют федеральному законодателю права устанавливать региональные налоги. Субъекты Федерации либо сами устанавливают их (США, Канада, Швейцария), либо перечень региональных налогов закреплён непосредственно конституцией (ФРГ, Бразилия);

- наделяют субъекты федерации правом формировать собственные налоговые органы и нередко осуществлять сбор не только своих, но и федеральных налогов (ФРГ, Швейцария);

- гарантируют участие субъектов федерации в федеральном бюджетном процессе и процессе регулирования межбюджетных отношений, предоставляя специальные полномочия в этой сфере палатам территориального представительства;

- относят формирование и исполнение бюджета субъекта федерации к его собственному (исключительному) ведению;

- относят налоговые споры между федерациями и их субъектами к юрисдикции конституционных судов (ФРГ).

Эти нормы основных законов свидетельствуют о конституционных гарантиях финансовой автономии субъектов федерации. Они основаны на более общих принципах представительной формы правления, сформулированных ещё Дж.-Ст. Миллем: право установления налогов принадлежит *тому собранию, которое представляет налогоплательщиков*. «Важно..., чтобы собрание, вотирующее общие или местные налоги, избиралось исключительно теми, кто вносит часть этих налогов, - полагал он. - По духу английского государственного права, представительство должно быть строго согласовано с обложением» (Милль, 1897, 90–91).

Литература

Кёттер М. Модернизация федеративных отношений в Федеративной Республике Германия // Сравнительное конституционное право. 2005. № 2.

Королев С. Финансовый федерализм в начале XXI века // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 4.

Лавров А. М. Мифы и рифы российского бюджетного федерализма — М., 1997.

Мейер Г. Распределение финансовой власти в федеративном государстве // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 3.

Милль, Дж.-Ст. Представительное правление. С-Петербург: Издание Ф.Павленкова, 1897.

В. В. Элеменкина
(Астрахань)

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Структура государственной власти, как показывает российский и зарубежный опыт, может быть эффективной только при условии подкрепления ее системой местного самоуправления, которая позволяет результативно решать вопросы жизнеобеспечения населения и представлять интересы местных сообществ при проведении государственной политики. Принятие новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131 положило начало следующему этапу крупномасштабной реформы местного самоуправления. Сегодня можно констатировать, что за прошедшее время органы местного самоуправления действительно превратились в реальный ресурс государства для управления развитием страны, а статистика и логика событий говорят об улучшении жизни местного сообщества. Вместе с тем одним из итогов последнего десятилетия стало понимание того, что только те реформы имеют шанс на успех, которые действительно представляют интерес для населения, поддерживаются им, повышают уровень общественного участия в проводимых преобразованиях. Поэтому без продуманной государственной политики, целью которой будет являться повышение доверия к местным властям, муниципалы вряд ли добьются дальнейших успехов в развитии местного самоуправления.

Важнейшим направлением политики повышения авторитета местных властей должно стать информационное обеспечение реформирования местного самоуправления. Речь идет о создании программы информационной поддержки развития местного самоуправления на федеральном и региональном уровнях. Населению нужно объяснять суть и дока-

зывать необходимость реформы местного самоуправления. Информационный вакуум ведет к недоверию, так как население не понимает, кто и за что отвечает, и кто и какие проблемы местного сообщества решает. Не в последнюю очередь это связано с неумением, а иногда с нежеланием муниципальных власти вести диалог с населением. Ситуацию усугубляет также позиция местных властей по отношению к средствам массовой информации, а зачастую и информационная политика самих СМИ, которые уделяют крайне мало внимания текущей работе по обеспечению жизни граждан и сосредоточены в основном на скандалах и проблемах, связанных с местным самоуправлением. Соответственно информационные программы поддержки развития местного самоуправления помогли бы сделать деятельность власти прозрачной, а, следовательно, более публичной и легитимной.

Информационные программы органов местного самоуправления должны включать в себя:

- организацию постоянно действующего форума для средств массовой информации, в рамках которого возможны постоянные дискуссии с представителями СМИ;
- разработку механизмов информирования населения о смысле событий, происходящих в жизни местного сообщества и их роли для местной власти
- подготовку и регулярный тираж информационных материалов для населения по вопросам социальной и экономической политики органов местного самоуправления, правовым основам деятельности муниципальных органов
- своевременное и позитивное освещение результатов деятельности местных властей;
- предоставление информации об общественном участии в осуществлении местного самоуправления, гражданской активности населения.

Безусловно, СМИ должны быть объективными и независимыми, строить отношения с органами местного самоуправления на принципах партнерства, а не подчиненности и избирательного финансирования. Причем проблема открытости власти – это проблема не только нормативная, но и связанная с культурой потребления информации населением (Тавокин, 2005, 41).

СМИ важнейший, но не единственный способ информационного воздействия на население. Существуют разнообразные механизмы в распространении органами местного самоуправления консультативной информации, правовой информации, новостной информации, опросов общественного мнения. Так информация о деятельности органов местного самоуправления может предоставляться общественными организа-

циями, заинтересованными в развитии данного процесса. Например, в Астраханской области основное информационное влияние на процесс реформирования местного самоуправления оказала созданная в 1997 году Ассоциация муниципальных образований области (АМО), объединившая все областные муниципалитеты. АМО явилась учредителем Конгресса муниципальных образований Российской Федерации и ряда других общероссийских объединений муниципальных образований. Члены Ассоциации не только регулярно выступают в СМИ, но и проводят по инициативе населения собрания граждан для информирования о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления, непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Эффективной формой информирования населения является организация «горячих» телефонных линий. Жители муниципального образования могут воспользоваться предоставленной возможностью общения с руководителями структурных подразделений органов местного самоуправления, высказать жалобы и предложения по организации муниципального управления и т. д.

Достоверность информации, соблюдение прав и интересов третьих лиц при предоставлении информации, ответственность за нарушение права пользователей информации на доступ к ней должны стать предметом специального научного исследования, поскольку только информационная открытость будет обеспечивать реформирование местного самоуправления, и как следствие, эффективное взаимодействие органов местного самоуправления с населением,

Литература

Попов В. Информациология и информационная политика. М., 2001.

Тавокин Е. П. Информация в контексте науки / Государственная служба. 2005. № 2.

К ВОПРОСУ О ВОЗМОЖНОЙ ФЕДЕРАЛИЗАЦИИ УКРАИНЫ

Вопрос о государственном устройстве Украины обсуждается практически с момента создания государственности и представляет собой одну из наиболее болезненных тем в национальном дискурсе. Так любопытно, что данная проблема была одной из обсуждаемых в правительстве УНР, которое в лице своего руководства М.Грушевского, А.Винниченко выступало за федерализацию республики и даже приняла в январе 1918 года закон о административном разделе государства на «земли». Однако, позднее в период правления гетмана Скоропадского и Директории во главе с С.Петлюрой возобладала идея о «Соборной Украине», которая предполагала максимальную унификацию регионов на основе насаждения национального духа. Впрочем, к 1920 сам вопрос потерял свою актуальность в связи с крахом самой республики.

Вновь на повестку дня он выходит в начале 90-х годов в связи с распадом СССР и появлением целого ряда вызовов, имеющих прежде всего историческую, этнокультурную и экономическую природу.

Современная область государства формировалась в единое целое в течении нескольких столетий. После войн Б.Хмельницкого (середина XVII века) Украина фактически поровну была поделена между Россией и Речью Посполитой; именно с этого момента появляются понятия Левобережье (к востоку от Днепра) и Правобережье (к западу), которые в качестве условного разграничения культурных особенностей Украины сохраняются в политическом дискурсе до сих пор. Далее, в свою очередь Правобережье, в конце XVIII века оказалось по разные стороны государственных рубежей: Волынь и Подолье перешли к России, Галиция и Буковина оказались под австрийским контролем. Кроме того, в этот же период начинается интенсивная колонизация бывшего Дикого Поля, получившего название Новороссия. В начале Второй мировой войны к основной части Украины присоединяется бывшие австрийские земли Прикарпатье, а сразу после окончания – и Закарпатье. Наконец в 1954 году к УССР отходит Крым.

Такой длительный период формирования единого пространства не мог не повлиять на различия в ментальности жителей, традиций и религиозной ориентации, экономического уклада и этнического состава того или иного региона. Как результат, можно наблюдать неформальный раскол, мягкое противостояния различных областей государства от от-

ношению друг к другу и в итоге – фактический паралич власти. Представляется, что в этой связи тезис о необходимости административной реформы Украинского государства будет все более актуализироваться и в создавшихся условиях может стать единственной возможностью сохранения целостности страны.

Ни в коей мере не претендуя на универсальность предложенной ниже схемы, представляется оптимальным создания федерации по немецкому (то есть историко-культурному образцу). В этом случае схема государственного устройства может выглядеть следующим образом:

Поднепровье. Историческое ядро украинского этноса. Киевская, Черниговская, Черкасская, Полтавская, Кировоградская области.

Волинь и Подолия. Северо-запад Украины с преобладанием православной религии. Волынская, Житомирская, Ровенская, Винницкая и Хмельницкая, , области.

Галичина. Западная Украина с преобладанием Греко-католической церкви и сильным австрийским и польским культурно-ментальным наследием. Львовская, Ивано-Франковская, Тернопольская области. Нужно в уточнении статус Закарпатья и Буковины в силу наличия ряда специфических черт в их историческом развитии и жизненным укладом.

Причерноморье. Юг Украины со смешанным населением, колонизовавшим эту территорию после серии русско-турецких войн. Одесская, Херсонская, Николаевская и Запорожская области.

Крым.

Слободская Украина. Восточные украинские земли, в силу соседства с Россией испытывавшие серьезное влияние русской культуры. Харьковская, Сумская, Днепропетровская области.

Донбасс. Индустриальные и русскоязычные районы Украины с практически отсутствующими элементами украинской национальной ментальности. Донецкая и Луганская области.

В заключении необходимо отметить, что административная реформа должна сопровождаться и преобразованием системы органов государственной власти, прежде всего преобразованием Верховной Рады в двухпалатный парламент с равным количеством представителей от каждого субъекта возможной будущей федерации.

СВЕДЕНИЯ ОБ УЧАСТНИКАХ КОНФЕРЕНЦИИ

Абдулаева Юлия Михайловна (Санкт-Петербург), кандидат политических наук, доцент кафедры менеджмента Санкт-Петербургского государственного университета сервиса и экономики.

Аетдинов Эльдар Хайретдинович (Набережные Челны), кандидат политических наук, начальник НИС Набережночелнинского государственного торгово-технологического института.

Арефьева Наталья Сергеевна (Таллинн, Эстония), магистр факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета.

Ачкасов Валерий Алексеевич (Санкт-Петербург), доктор политических наук, заведующий кафедрой международных политических процессов факультета философии и политологии Санкт-Петербургского государственного университета.

Ачкасова Вера Алексеевна (Санкт-Петербург), доктор политических наук, профессор Санкт-Петербургского государственного университета телекоммуникаций им. проф. М. А. Бонч-Бруевича

Баранов Андрей Владимирович (Краснодар), доктор исторических наук, профессор кафедры политологии и политического управления Кубанского государственного университета.

Баранов Николай Алексеевич (Санкт-Петербург), кандидат политических наук, доцент кафедры политологии Балтийского государственного технического университета «Военмех».

Бегитова Нелли Леонидовна (Москва), студентка IV курса Российского университета дружбы народов.

Беглов Али Измаилович (Санкт-Петербург), кандидат политических наук, соискатель кафедры конфликтологии факультета философии и политологии Санкт-Петербургского государственного университета.

Бекетов Николай Викторович (Якутск), доктор экономических наук, профессор, директор Научно-исследовательского проектно-экономического института Якутского государственного университета.

Боброва Ольга Владимировна (Екатеринбург), кандидат социологических наук, доцент кафедры философии и политологии Уральской академии государственной службы.

Болгова Алевтина Николаевна (Санкт-Петербург), аспирант кафедры политического управления факультета философии и политологии СПбГУ.

Боташева Асият Казиевна (Ставрополь), кандидат политических наук, докторант кафедры политологии и социологии Ставропольского Государственного Университета.

Бусыгина Ирина Марковна (Москва), доктор политических наук, профессор кафедры сравнительной политологии Московского государственного института международных отношений (МГИМО (У) МИД России).

Вахов Сергей Анатольевич (Хабаровск), кандидат юридических наук, зав кафедрой менеджмента финансов и права Дальневосточного государственного гуманитарного университета.

Ведмецкая Людмила Васильевна (Санкт-Петербург), магистр факультета философии и политологии Санкт-Петербургского государственного университета.

Вульфович Ревекка Михайловна (Санкт-Петербург), доктор политических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления СЗАГС.

Геньк Николай Антонович (Ивано-Франковск, Украина), кандидат исторических наук, доцент кафедры политологии Прикарпатского национального университета им. В. Стефаника

Гоптарева Ирина Борисовна (Оренбург), доктор политических наук, доцент, зав. кафедрой политологии Оренбургского государственного университета.

Грибанова Галина Исааковна (Санкт-Петербург), доктор социологических наук, профессор, зав. кафедрой политологии РГПУ им. А.И. Герцена.

Гришин Николай Владимирович (Астрахань), кандидат политических наук, доцент кафедры политологии Астраханского государственного университета.

Гурьянов Павел Алексеевич (Санкт-Петербург), аспирант кафедры прикладной экономики РГПУ им. А. И. Герцена.

Гусев Николай Владимирович (Санкт-Петербург), аспирант кафедры политического управления факультета философии и политологии Санкт-Петербургского государственного университета.

Дахин Андрей Васильевич (Нижний Новгород), доктор философских наук, профессор, проректор Волго-вятской академии государственной службы.

Дмитриев Алексей Николаевич (Санкт-Петербург), соискатель кафедры политологии Балтийского государственного технического университета «Военмех» им. Д. Ф. Устинова.

Евстифеев Роман Владимирович (Москва), кандидат политических наук, докторант Российской академии государственной службы при Президенте РФ.

Елисеев Сергей Михайлович (Санкт-Петербург), доктор политических наук, профессор кафедры социологии политических и социальных процессов факультета социологии Санкт-Петербургского государственного университета.

Еремина Наталья Валерьевна (Санкт-Петербург), кандидат исторических наук, доцент кафедры европейских исследований факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета.

Ефанова Елена Владимировна (Волгоград), кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры зарубежной истории и мировой политики Волгоградского государственного университета.

Жигалова Надежда Евгеньевна (Нижний Новгород), кандидат экономических наук, доцент Волго-вятской академии государственной службы.

Зак Детлеф (Билефельд, Германия), доктор наук, профессор факультета социологии Билефельдского университета.

Ившина Ирина Николаевна (Киров), кандидат юридических наук, декан юридического факультета, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Вятского государственного гуманитарного университета.

Ильченко Михаил Сергеевич (Екатеринбург), аспирант Института философии и права УрО РАН.

Имамов Айдар Радикович (Екатеринбург), студент V курса Уральской Академии Государственной службы.

Ирхин Юрий Васильевич (Москва) доктор философских наук, профессор кафедры политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, академик Академии гуманитарных наук и Академии политической науки РФ.

Исаев Борис Акимович (Санкт-Петербург), доктор социологических наук, профессор, заведующий кафедрой политологии Балтийского государственного технического университета «Военмех» им. Д. Ф. Устинова.

Казин Филипп Александрович (Санкт-Петербург), кандидат исторических наук, начальник отдела проектного финансирования управления содействия общеуниверситетским образовательным проектам Санкт-Петербургский государственный университет.

Ковалев Виктор Антонович (Сыктывкар), доктор политических наук, профессор кафедры политической теории и политического управления Сыктывкарского государственного университета.

Коваленко Валерий Иванович (Москва), доктор философских наук, профессор, зав. кафедрой мировой и российской политики Московского государственного университета им. Ломоносова.

Колесников Владимир Николаевич (Санкт-Петербург), кандидат исторических наук, доцент кафедры политологии Северо-западной академии государственной службы.

Корнева Лариса Степановна (Нижний Новгород), кандидат философских наук, доцент кафедры теории права и государствоведения Нижегородского государственного архитектурно-строительного университета.

Коряковцева Ольга Алексеевна (Ярославль), доцент кафедры теории и методики профессионального образования Ярославского государственного педагогического университета им. К. Д. Ушинского.

Косов Юрий Васильевич (Санкт-Петербург), доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой международных отношений Северо-Западной академии государственной службы.

Костина Екатерина Николаевна (Санкт-Петербург), аспирантка кафедры политического управления факультета философии и политологии Санкт-Петербургского государственного университета.

Кочеров Сергей Николаевич (Нижний Новгород), доктор философских наук, профессор кафедры философии Нижегородского государственного педагогического университета.

Кузнецова Ольга Александровна (Тольятти), кандидат социологических наук, доцент, зав. кафедрой гуманитарных дисциплин филиала Самарского государственного экономического университета.

Кулакова Татьяна Александровна (Санкт-Петербург), кандидат социологических наук, доцент кафедры политического управления факультета философии и политологии Санкт-Петербургского государственного университета.

Курочкин Александр Вячеславович (Санкт-Петербург), кандидат социологических наук, доцент кафедры политического управления факультета философии и политологии Санкт-Петербургского государственного университета.

Лазарев Егор Александрович (Санкт-Петербург), студент III курса факультета философии и политологии Санкт-Петербургского государственного университета.

Ланцов Сергей Алексеевич (Санкт-Петербург), доктор политических наук, профессор кафедры международных политических процессов фа-

культета философии и политологии Санкт-Петербургского государственного университета.

Линецкий Алексей Вячеславович (Москва), кандидат исторических наук, соискатель кафедры международных политических процессов факультета философии и политологии Санкт-Петербургского государственного университета.

Лисицкая Вероника Сергеевна (Санкт-Петербург), аспирантка кафедры международных политических процессов факультета философии политологии Санкт-Петербургского государственного университета.

Макаренко Виктор Павлович (Ростов-на-Дону), доктор политических и философских наук, профессор, заслуженный деятель науки России, академик Академии педагогических наук Украины, зав. кафедрой политической теории Южного федерального университета.

Мизулин Михаил Юрьевич (Москва), кандидат философских наук, доцент кафедры политологии и политического управления Российской академии государственной службы.

Мордасова Татьяна Александровна (Астрахань), кандидат философских наук, доцент кафедры экономики и управления Астраханского государственного университета.

Музыка-Стефанчук Оксана Анатольевна (Хмельницкий, Украина) Федерализм в бюджетных отношениях: теоретико-прикладные аспекты.

Мутагиров Джамал Зейнутдинович (Санкт-Петербург), доктор философских наук, профессор кафедры международных политических процессов факультета философии и политологии Санкт-Петербургского государственного университета.

Мухаметов Руслан Салихович (Екатеринбург), ассистент кафедры теории и истории политической науки факультета политологии и социологии Уральского государственного университета им. А. М. Горького.

Назаров Зиннур Исламович (Стерлитамак), кандидат философских наук, доцент кафедры психологии философии, социологии, политологии и права

Наронская Анна Гегамовна (Екатеринбург), кандидат политических наук, доцент кафедры теории и истории политической науки факультета политологии и социологии Уральского государственного университета им. А. М. Горького.

Никовская Лариса Игоревна (Москва), доктор социологических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института социологии РАН, руководитель исследовательского комитета РАПН по публичной политике, член президиума Центрального Совета политической партии

«Справедливая Россия», председатель Совета по взаимодействию с неправительственными и некоммерческими организациями при Председателе партии.

Окунев Игорь Юрьевич (Москва), Президент Молодежного отделения Российской ассоциации политической науки, руководитель исследовательской группы по политической географии и геополитике, аспирант кафедры сравнительной политологии Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России.

Орлова Елена Викторовна (Северодвинск), кандидат философских наук, доцент, Исполнительный директор Центра комплексных социологических исследований «СОЦИУМ».

Павроз Александр Васильевич (Санкт-Петербург), кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры политического управления факультета философии и политологии Санкт-Петербургского государственного университета.

Панкратов Сергей Анатольевич (Волгоград), доктор политических наук, профессор кафедры зарубежной истории и мировой политики Волгоградского государственного университета.

Панов Петр Вячеславович (Пермь) кандидат исторических наук, доцент кафедры политических наук Пермского государственного университета.

Петров Сергей Иванович (Санкт-Петербург), доктор исторических наук доцент кафедры политического управления факультета философии и политологии Санкт-Петербургского государственного университета.

Пляйс Яков Андреевич (Москва), доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой социально-политических наук Финансовой академии при Правительстве РФ.

Побединский Игорь Михайлович (Санкт-Петербург), аспирант кафедры политологии РГПУ им. А.И. Герцена.

Полякова Наталья Валерьевна (Санкт-Петербург), кандидат философских наук, доцент кафедры теории и философии политики факультета философии и политологии Санкт-Петербургского государственного университета.

Попов Максим Евгеньевич (Ставрополь) кандидат философских наук, доцент кафедры социальной философии и этнологии Ставропольского государственного университета.

Попова Ольга Валентиновна (Санкт-Петербург), доктор политических наук, профессор кафедры политических институтов и прикладных политических исследований Санкт-Петербургского государственного университета.

Радиков Иван Владимирович (Санкт-Петербург), доктор политических наук, профессор кафедры теории и философии политики Санкт-Петербургского государственного университета.

Ручкин Алексей Владимирович (Екатеринбург), студент V курса Уральской академии государственной службы.

Савельев Андрей Иванович (Чебоксары), кандидат политических наук, старший преподаватель Чувашского государственного педагогического университета им. И. Я. Яковлева.

Савинов Леонид Вячеславович (Новосибирск), кандидат политических наук, доцент кафедры социологии и социального управления Сибирской академии государственной службы.

Савиных Татьяна Сергеевна (Красноярск), старший преподаватель кафедры экономической теории и управления Красноярского государственного педагогического университета им. В. П. Астафьева.

Селентьева Дарья Олеговна (Санкт-Петербург), кандидат философских наук, доцент кафедры политологии Балтийского государственного технического университета «Военмех» им. Д. Ф. Устинова.

Сеныч Мария Владимировна (Ивано-Франковск, Украина), магистр Института истории и политологии Прикарпатского национального университета им. В. Стефаника.

Сергушко Светлана Владимировна (Саратов), кандидат социологических наук, доцент Поволжская академия государственной службы имени П. А. Столыпина.

Серов Константин Николаевич (Санкт-Петербург), кандидат юридических наук, профессор, декан и зав. кафедрой правоповедения юридического факультета Санкт-Петербургского Государственного университета сервиса и экономики, депутат Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

Сидоренко Анатолий Васильевич (Москва), кандидат юридических наук, помощник председателя комитета по науке и образованию Совета Федерации, стажер кафедры политологии РГПУ им. А. И. Герцена.

Сиротин Игорь Геннадьевич (Санкт-Петербург), соискатель кафедры конфликтологии факультета философии и политологии Санкт-Петербургского государственного университета.

Сморгунов Леонид Владимирович (Санкт-Петербург), доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой политического управления факультета философии и политологии Санкт-Петербургского государственного университета.

Сорокина Елена Владимировна (Санкт-Петербург), кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры политологии Балтийского

государственного технического университета им. Д. Ф. Устинова «Военмех».

Степакова Ирина Владимировна (Санкт-Петербург), кандидат политических наук, ассистент кафедры политического управления СПбГУ.

Сунгуров Александр Юрьевич (Санкт-Петербург), доктор политических наук, профессор, зав. кафедрой прикладной политологии Санкт-Петербургского филиала ГУ-ВШЭ.

Суслов Евгений Валерианович (Йошкар-Ола), кандидат политических наук, доцент кафедры философии и политологии Марийского государственного университета.

Тимофеева Лидия Николаевна (Москва), доктор политических наук, профессор кафедры политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте РФ.

Фарукишин Мидхат Хабибович (Казань), доктор философских наук, профессор, зав. кафедрой политологии философского факультета Казанского государственно университета.

Федулов Юрий Григорьевич (Москва), доктор технических наук, профессор кафедры информационных технологий в управлении Российской академии государственной службы.

Филиппова Наталья Алексеевна (Сургут), кандидат политических наук, доцент кафедры государственного и муниципального права Сургутского государственного университета, докторант Института философии и права УрО РАН.

Фокина Вероника Викторовна (Санкт-Петербург), кандидат политических наук, доцент кафедры политологии Санкт-Петербургского государственного политехнического университета.

Четырова Любовь Борисовна (Самара), доктор философских наук, профессор Самарского государственного университета.

Чигарев Валентин Николаевич (Санкт-Петербург), кандидат политических наук, доцент кафедры политологии Балтийского государственного технического университета «Военмех» им. Д. Ф. Устинова.

Шапошникова Евгения Александровна (Рязань), аспирант кафедры политологии РГУ им. С. А. Есенина, сотрудник администрации г. Рязань, преподаватель РГУ им. С. А. Есенина.

Шерстобитов Александр Сергеевич – ассистент кафедры политического управления факультета философии и политологии Санкт-Петербургского государственного университета.

Элеменкина Валентина Владимировна (Астрахань), аспирант кафедры политологии Астраханского государственного университета.

Юрченко Михаил Викторович (Краснодар), кандидат политических наук, доцент кафедры политологии и политического управления Кубанского государственного университета.

Якимец Владимир Николаевич (Москва), доктор социологических наук, главный научный сотрудник Института системного анализа РАН.

Яскевич Ядвига Станиславовна (Минск), доктор философских наук, профессор, директор Института социально-гуманитарного образования Белорусского государственного экономического университета.

Яхлов Алексей Викторович (Санкт-Петербург), кандидат политических наук, доцент кафедры международных политических процессов факультета философии и политологии СПбГУ.

СОДЕРЖАНИЕ

Приветствие председателя Законодательного собрания Санкт-Петербурга В. А. Тюльпанова участникам конференции.....	5
--	---

РАЗДЕЛ I. ФЕДЕРАЛИЗМ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ

<i>Абдулаева Ю. М.</i> (Санкт-Петербург) Федерализм, демократия и институциональный «фетишизм».....	7
<i>Ившина И. Н.</i> (Киров) Предмет и метод правового регулирования федеративного права.....	11
<i>Ильченко М. С.</i> (Екатеринбург) Федерализм с позиций инструментализма: теоретические основания и политические реалии....	15
<i>Колесников В. Н.</i> (Санкт-Петербург) Политическое представительство, стабильность и федерализм: актуализация теоретических представлений.....	19
<i>Косов Ю. В., Фокина В. В.</i> (Санкт-Петербург) Федерализм в современном мире: теоретико-методологические аспекты исследования.....	22
<i>Макаренко В. П.</i> (Ростов-на-Дону) Тоталитаризм и федерализм: проблема сходства и различия.....	26
<i>Музыка-Стефанчук О. А.</i> (Хмельницкий, Украина) Федерализм в бюджетных отношениях: теоретико-прикладные аспекты.....	29
<i>Мутагиров Д. З.</i> (Санкт-Петербург) К вопросу о сущности федерации.....	34
<i>Петров С. И.</i> (Санкт-Петербург) Патриотизм и гражданственность как факторы укрепления федеративного государства.....	40
<i>Побединский И. М.</i> (Санкт-Петербург) Развитие идей федерализма в теории европейской интеграции.....	44
<i>Радиков И. В.</i> (Санкт-Петербург) Федерализм как возможный источник опасностей для общественного развития и их демпфер	47
<i>Сморгунов Л. В.</i> (Санкт-Петербург) Федерализм как принцип публичного управления и способности государства управлять...	52

РАЗДЕЛ II. РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА И ПРОТИВОРЕЧИЯ РАЗВИТИЯ

<i>Баранов А. В.</i> (Краснодар) Противоречия постсоветского федерализма в России и возможности реформ федерации.....	56
<i>Баранов Н. А.</i> (Санкт-Петербург) Федерализм с российской спецификой.....	60

<i>Болгова А. Н.</i> (Санкт-Петербург) Совет Федерации – «палата регионов» или «палата лоббистов»?.....	63
<i>Вахов С. А.</i> (Хабаровск) Противоречия и проблемы российского федерализма и пути их разрешения.....	66
<i>Гришин Н. В.</i> (Астрахань) Астраханская региональная элита в период современной трансформации федерализма.....	69
<i>Гурьянов П. А.</i> (Санкт-Петербург) Политика федерализма в России.....	71
<i>Дорофеев Ю. А.</i> (Санкт-Петербург) Демократизм российского федерализма.....	73
<i>Елисеев С. М.</i> (Санкт-Петербург) Федерализм как инструмент сохранения власти и реализации консервативной политики.....	77
<i>Казин Ф. А.</i> (Санкт-Петербург) Варианты развития отношений России с Абхазией и Южной Осетией.....	80
<i>Ковалёв В. А.</i> (Сыктывкар) Федерализм и демократия: российский оксюморон.....	84
<i>Ланцов С. А.</i> (Санкт-Петербург) Субъекты Российской Федерации как акторы международных отношений.....	88
<i>Линецкий А. В.</i> (Москва) Роль российских политических партий в укреплении федеративного государства.....	91
<i>Мизулин М. Ю., Федюлов Ю. Г.</i> (Москва) Расчёт потенциала суверенитета Российского государства.....	94
<i>Мухаметов Р. С.</i> (Екатеринбург) Странная федерация: особенности российского федерализма.....	101
<i>Назаров З. И.</i> (Стерлитамак) Проблемы совершенствования российского федерализма в контексте мирового опыта.....	104
<i>Наронская А. Г.</i> (Екатеринбург) Федерализм как фактор эффективности российской политической элиты.....	111
<i>Павроз А. В.</i> (Санкт-Петербург) Противоречия современной реформы федеративных отношений в России.....	113
<i>Панкратов С. А.</i> (Волгоград) Российский федерализм между «войной» и миром.....	118
<i>Пляйс Я. А.</i> (Москва) Природа, генезис и современные особенности российского федерализма.....	121
<i>Сергушко С. В.</i> (Саратов) Вопросы современного федерализма в контексте устойчивого развития российской государственности..	126
<i>Серов К. Н.</i> (Санкт-Петербург) Конституционные основы современного российского федерализма.....	131
<i>Фарукишин М. Х.</i> (Казань) Усиление дисбаланса в российском федерализме.....	134

<i>Чигарев В. Н.</i> (Санкт-Петербург) Идея федерализма и публичная политика современной России.....	137
<i>Шапошникова Е. А.</i> (Рязань) Функционирование политических партий в регионах, как механизм достижения централизации власти в Российской Федерации.....	140
<i>Юрченко М. В.</i> (Краснодар) Идеология федерализма и перспективы политического развития Современной России.....	143
<i>Яскевич Я. С.</i> (Минск, Беларусь) Союзное государство России и Беларуси: федерация, конфедерация или...?.....	146

РАЗДЕЛ III. ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИЕ, МЕЖКОНФЕССИОНАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

<i>Аетдинов Э. Х.</i> (Набережные Челны) Объективные условия этнополитической мобилизации: контуры проблемы.....	150
<i>Ачкасов В. А.</i> (Санкт-Петербург) Можно ли с помощью федерализма решить «национальный вопрос»?.....	155
<i>Грибанова Г. И.</i> (Санкт-Петербург) Роль федерализма в разрешении этнополитических конфликтов.....	158
<i>Корнева Л. С.</i> (Нижний Новгород) К вопросу о государственности русского народа.....	160
<i>Кочеров С. Н.</i> (Нижний Новгород) Национальная идея как идеологическое основание российского федерализма.....	163
<i>Полякова Н. В.</i> (Санкт-Петербург) Конфессиональный фактор в системе российского федерализма.....	166
<i>Попов М. Е.</i> (Ставрополь) Этнофедерализм и конфликты идентичностей на Северном Кавказе в контексте национальной и региональной безопасности России.....	169
<i>Савинов Л. В.</i> (Новосибирск) Этнофедерация и этнополитика: реалии и проблемы Сибирского федерального округа.....	171
<i>Сидоренко А. В.</i> (Москва) Этнический вызов российскому федерализму.....	175
<i>Сиротин И. Г.</i> (Санкт-Петербург) «Федерализм на основе личностного принципа» как средство решения этнических проблем.....	178
<i>Степакова И. В.</i> (Санкт-Петербург) Толерантность, свобода совести как принципы координации межконфессиональных отношений в Российской Федерации.....	181
<i>Суслов Е. В.</i> (Йошкар-Ола) Российский федерализм как принцип разделения властей по «вертикали»: неудавшаяся попытка.....	185
<i>Тимофеева Л. Н.</i> (Москва) Этнополитические конфликты в ракурсе российского этнофедерализма: проблемы регулирования..	189

<i>Четыррова Л. Б.</i> (Самара) Исторические предпосылки российского этнофедерализма: опыт Калмыцкого ханства.....	192
--	-----

РАЗДЕЛ IV. РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ, ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ УРОВНЕЙ ВЛАСТИ И УКРУПНЕНИЕ РЕГИОНОВ

<i>Ачкасова В. А.</i> (Санкт-Петербург) Деволуционный процесс и проблемы оптимизации отношений в системе «центр-регион»....	195
<i>Бегитова Н. Л.</i> (Москва) Укрупнение субъектов Российской Федерации: экономика, политика, эффективность.....	197
<i>Бекетов Н. В.</i> (Якутск) Проблемы функционирования муниципальной службы в условиях реформы местного самоуправления и разграничения властных полномочий.....	200
<i>Боброва О. В., Ручкин А. В.</i> (Екатеринбург) К вопросу о механизмах взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.....	203
<i>Бусыгина И. М.</i> (Москва) Федерализм и политические партии в России.....	207
<i>Ведмецкая Л. В.</i> (Санкт-Петербург) Сравнительный анализ политических режимов псковской и ленинградской областей.....	211
<i>Дахин А. В.</i> (Нижний Новгород) Актуальный федерализм: разнообразие моделей политического управления регионами.....	217
<i>Дмитриев А. Н.</i> (Санкт-Петербург) Трансформация федеральных органов государственной власти в современной истории России..	220
<i>Евстифеев Р. В.</i> (Москва) Российский федерализм, региональное развитие и глобальные изменения: сценарии взаимовлияния и политические траектории.....	224
<i>Ефанова Е. В.</i> (Волгоград) «Губернизация» России как новый формат федерализма.....	228
<i>Жигалова Н. Е.</i> (Нижний Новгород) Проблемы оценки эффективности управления территориальным развитием.....	230
<i>Имамов А. Р.</i> (Екатеринбург) Тенденция укрупнения российских регионов: экономический, политический, административный аспекты.....	238
<i>Коваленко В. И.</i> (Москва) Система взаимоотношений «Центр – регионы»: уроки отечественной политической традиции.....	244
<i>Коряковцева О. А.</i> (Ярославль) Развитие молодежных инициатив как ресурс социально-политического развития региона.....	246
<i>Костина Е. Н.</i> (Санкт-Петербург) Экономический аспект российского федерализма.....	251

<i>Кулакова Т. А.</i> (Санкт-Петербург) Разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти Калининградской области в ходе реализации административной реформы.....	255
<i>Курочкин А. В.</i> (Санкт-Петербург) Региональные политические режимы и перспективы развития федерализма в РФ.....	258
<i>Никовская Л. И.</i> (Москва) Проблемы противоречивого взаимодействия централизации и децентрализации в современной России.....	263
<i>Панов П. В.</i> (Пермь) Укрупнение субъектов Российской Федерации: сравнительный анализ первых случаев.....	267
<i>Попова О. В.</i> (Санкт-Петербург) Политика укрупнения российских регионов: дискуссии вокруг объединения Санкт-Петербурга и Ленинградской области.....	270
<i>Савиных Т. С.</i> (Красноярск) Роль бюджетного федерализма в формировании сбалансированной экономики региона.....	274
<i>Селентьева Д. О.</i> (Санкт-Петербург) Роль политического управления в условиях современного российского федерализма.....	276
<i>Шерстобитов А. С.</i> (Санкт-Петербург) Коммуникационные механизмы взаимодействия федерального центра и регионов и эффективность административной реформы.....	281
<i>Якимец В. Н.</i> (Москва) Инструменты оценки социально-экономического развития регионов.....	284

РАЗДЕЛ V. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: ЗАРУБЕЖНЫЕ СТРАНЫ, МЕЖДУНАРОДНЫЕ СРАВНЕНИЯ И ОПЫТ РОССИИ

<i>Sack D.</i> (Bielefeld, Germany) Principles and Problems of the German Cooperative Federalism.....	289
<i>Арефьева Н. С.</i> (Таллинн, Эстония) Этнокультурные противоречия и возможности применения федералистских практик в Эстонии.....	292
<i>Белов А. И.</i> (Санкт-Петербург) Региональное государство: случай Италии и Испании.....	294
<i>Боташева А. К.</i> (Ставрополь) Становление современного федерализма: угроза терроризма как фактор риска.....	297
<i>Вульфович Р. М.</i> (Санкт-Петербург) Проблема слияния субъектов федеративных государств: история и современность.....	301
<i>Геных Н. А., Сеныч М. В.</i> (Ивано-Франковск, Украина) Федерализм в концепциях гарантирования международной безопасности Центрально-Восточной Европы в период биполярности.....	304

<i>Гоптарева И. Б.</i> (Оренбург) Формы федерализма как организация содержания федеральных политических систем.....	308
<i>Гусев Н. В.</i> (Санкт-Петербург) Немецкая модель федерализма.....	312
<i>Еремина Н. В.</i> (Санкт-Петербург) Процессы децентрализации, регионализации и федерализации в современной Европе на примере Соединенного Королевства.....	317
<i>Ирхин Ю. В.</i> (Москва) Сравнительный анализ межбюджетного федерализма на примере Канады и России.....	320
<i>Исаев Б. А.</i> (Санкт-Петербург) Трансформация партийно-политической системы Федеративной республики Германии.....	324
<i>Кузнецова О. А.</i> (Тольятти) Федерализм и политические элиты. Перспективность федерализма для Украины.....	326
<i>Лазарев Е. А.</i> (Санкт-Петербург) Современные федеративные государства: опыт типологизации.....	331
<i>Лисицкая В. С.</i> (Санкт-Петербург) Механизмы преодоления экстремизма в федерации: опыт Германии.....	334
<i>Мордасова Т. А.</i> (Астрахань) Механизмы социального партнерства в стратегии развития местного сообщества.....	337
<i>Окунев И. Ю.</i> (Москва) Изменение роли столицы в федеративном государстве: мировой и российский опыт.....	340
<i>Орлова Е. В.</i> (Северодвинск) Политическое знание как базовый элемент сравнительного анализа моделей федерализма.....	342
<i>Савельев А. И.</i> (Чебоксары) Местное самоуправление как субъект политического пространства.....	345
<i>Сорокина Е. В.</i> (Санкт-Петербург) Сравнительный федерализм Австрии и Германии.....	349
<i>Сунгуров А. Ю.</i> (Санкт-Петербург) Государственные правозащитные институты в федеративном государстве: опыт сравнительного анализа.....	353
<i>Филиппова Н. А.</i> (Сургут) Бюджетный федерализм: императивы конституционного регулирования.....	355
<i>Элеменкина В. В.</i> (Астрахань) Информационное обеспечение реформирования местного самоуправления.....	358
<i>Яхлов А. В.</i> (Санкт-Петербург) К вопросу о возможной федерализации Украины.....	361
СВЕДЕНИЯ ОБ УЧАСТНИКАХ КОНФЕРЕНЦИИ.....	363

Научное издание

**СОВРЕМЕННЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ:
РОССИЙСКИЕ ПРОБЛЕМЫ
В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ**

Труды
Всероссийской научно практической конференции
с международным участием

Печатается без издательского редактирования
Обложка Е. А. Соловьевой
Компьютерная верстка А. В. Павроза

Подписано в печать с авторского оригинал-макета 20.10.2008.

Формат 60х84/16. Гарнитура литературная.

Печать офсетная. Усл. печ. л. 22,09 Тираж 200 экз. Заказ

Издательство СПбГУ.

199004. Санкт-Петербург, В.О., 6-я линия, 11/21.

Тел. (812) 328-96-17; факс (812) 328-44-22

E-mail: editor@unipress.ru

www.unipress.ru

Типография Издательства СПбГУ.
199061, С.-Петербург, Средний пр., 41.