

Russian Federation as One of Directions in Frameworks Polycentrism to Strategy of Development of a Society

La Fédération russe, de l'une des directions de développement dans le cadre de polycentrisme à la stratégie de développement d'une société

Российский Федерализм Как Стратегия Полицентрического Общественного Устройства

О.М. Орлинская¹

Abstract: Article is devoted to a problem of development of federalism in the Russian Federation as one of directions in frameworks polycentrism to strategy of development of a society. The author considers advantages, lacks and tendencies of the further development of federal relations in Russia.

Key words: federalism; system crisis; polycentrism; threat; decomposition

Résumé: Cet article est consacré à l'évolution du fédéralisme en Russie comme l'un des domaines relevant de la stratégie de développement polycentrique pour la société. L'auteur considère les forces, les faiblesses et les tendances du développement ultérieur des relations fédératives en Russie.

Mots-Clés: le fédéralisme; la crise systémique; le polycentrisme; la menace; la désintégration

Аннотация: Статья посвящена проблеме развития федерализма в РФ как одного из направлений в рамках полицентрической стратегии развития

¹кандидат политических наук., доцент кафедры истории политических партий и общественных движений факультета международных отношений ННГУ им. Н.И. Лобачевского, Россия

* Received 24 August 2009; accepted 2 September 2009

общества. Автор рассматривает преимущества, недостатки и тенденции дальнейшего развития федеративных отношений в России.

Ключевые слова: федерализм; системный кризис; полицентризм; угроза; дезинтеграция

Федерализм представляет собой нечто большее, чем просто форма государственного устройства. Федералистские начала могут присутствовать в моделях организации власти любого порядка. Этот феномен получил научное название полицентризма. В своей основополагающей работе «Смысл американского федерализма» В. Остром подчеркнул, что «традиционные модели правления в регионах больших городов образуют полицентрическую политическую систему, в которой существует много центров принятия решений, формально независимых друг от друга»(Остром В.,1993). Далее Остром пишет: «Если исходить из того, что всю систему человеческих отношений можно организовать на принципах полицентризма, то, следовательно, возможно существование человеческих сообществ, не зависящих от единства власти для достижения внутренней согласованности»(Остром В.). По его словам, то, что кажется беспорядком, при более внимательном рассмотрении раскрывается как система упорядоченных взаимосвязей. И наоборот, внешняя видимость порядка может ввести в заблуждение.

Нельзя не согласиться, на наш взгляд, с мнением В. Острома о том, что полицентризм присутствует во всех системах социального порядка. Тибоут, Уоррен и Остром выделяют основные признаки полицентрической политической системы, среди которых особо стоит отметить:

- наличие множества автономных единиц, формально независимых друг от друга;
- единицы эти стремятся действовать, учитывая наличие других таких же единиц;
- их взаимодействие осуществляется на основе принципов сотрудничества, конкуренции и стремления к самостоятельному урегулированию конфликтов;
- урегулирование конфликта автономных единиц обязательно зависит от центральных механизмов(Остром В.).

С распадом союзного федерализма обострились проблемы российского федерализма как центрального звена Советского Союза, его несущей структуры. Возникновение «нового» федерализма датируется началом 1990х гг. и связано с крахом СССР и принятием новой Конституции РФ. Россия как правопреемница Союза столкнулась с проблемой соответствия конституционных государственных и правовых институтов общемировым, что стало одной из причин постепенного перевода отечественного федерализма на общецивилизационные рельсы. К настоящему моменту Россия прожила в соответствии с устоями, заложенными Конституцией 1993 г., более десяти лет. За это время произошла глубочайшая трансформация всего общественного уклада, сменилось государственно-правовое и социально-экономическое обустройство страны.

Кроме того, эпоха глобализации выдвигает множество новых вызовов, среди которых – изменение формы и функций современного государства. Теперь оно начинает играть роль транзитного органа, призванного оказывать услуги своим гражданам. Поэтому оптимальной формой взаимоотношений в новом обществе становится федерализм, для которого значима не столько институционально-правовая основа, сколько её наполнение.

С точки зрения государственного устройства, федерализм является механизмом государственной власти, позволяющим минимизировать возникающие политические, социальные противоречия, в том числе и внутри элиты, потенциально способные привести к распаду единого государства. Важнейшее позитивное свойство федерализма - способность выступать демпфером социально-политических и других системообразующих конфликтов. Однако федерализм сам по себе не есть лекарство против конфликтов. Как правовая система он нуждается в подкреплении в виде развитой демократической культуры и сильного гражданского общества. Там же, где государству «принадлежит безусловный приоритет над индивидом,

федералистическая модель вырождается в фарс»(Ostrom V., 1961). Поэтому судить об успешности внедрения федерализма надо не столько по эффективности, сколько по развитию гражданских свобод. Если же и оценивать федерализм по эффективности, то эффективность эту надо понимать широко, считая главной целью государства не воспроизведение тех или иных умозрительных моделей управления обществом, а создание наиболее удобной обществу среды для саморазвития.

Анализируя процесс зарождения федерализма в России и его современное состояние, можно обнаружить несколько парадоксальных моментов, до сих пор вводящих политиков в заблуждение. Во-первых, в истории России есть две предпосылки существования федерализма: конфедеративные истоки государственности со времён Киевской Руси и сосуществование власти в Центре и на местах. География России является достаточно монотонной, не расчленённой непроходимыми горными системами, затрудняющими передвижение людей и товаров. Многочисленные реки не разделяют, а наоборот связывают население(Захаров А.Е., 2003).

Во-вторых, история и состав населения России не дают окончательного ответа на вопрос: эффективен ли федерализм для неё? По меркам современных крупных государств Россия с долей нерусских народов в 15-20% является скорее мононациональной, а подавляющее большинство федераций – продукт объединения, исторического слияния государств на договорной основе, бывших до этого самостоятельными(Шульгина О.В., 2005).

В-третьих, русская культура не является пространственной. Русские на протяжении всей территории не отличаются друг от друга настолько кардинально. Существует феномен совпадения административно-территориального деления страны и её общественного районирования. Кроме того, около одной трети субъектов федерации выделяются по признаку компактного проживания титульной нации. Но жители регионов имеют право на самоуправление по рождению, а не по национальности. Нации имеют право на охрану своей культуры по всей территории страны, а не только там, где их больше. В результате получается, что «наверху» правит жёсткая унитарность, а чем мельче масштаб административно-территориальной единицы, тем автономнее она живёт.²

Объективная сложность управления Россией заключается в ее огромной территориальной протяженности и популяционно-ресурсной диспропорциональности (относительно населенная и бедная ресурсами европейская часть, богатая природными ресурсами и малонаселенная азиатская часть), обусловившей наличие большого числа субъектов Федерации с разным уровнем социально-экономического развития, существование "матрешечной" структуры некоторых субъектов РФ, чреватый этноконфликтами национально-региональный характер построения Федерации. Важнейшей проблемой российского федерализма является также "остаточный унитарный синдром", проявляющийся на государственно-административном, экономическом, социальном, национально-психологическом уровнях.

Помимо социальной и экономической существует политическая дифференциация субъектов РФ - имеются как авторитарные, максимально закрытые региональные политические режимы, так и те, которые можно условно охарактеризовать как демократические(Бусыгин А.С., 2003).

Основу российского федерализма составляют субъекты федерации, многие из которых имеют базирующиеся на законах и традициях отношения с Центром. Поэтому необходимо установить оптимальное соотношение двух федеративных начал – единства и многообразия. Очевиден тот факт, что федерация и её субъекты должны строить свои отношения только с учётом необходимости сохранения баланса интересов.

Российская Федерация изначально исключительно эклектична. Она сочетает многие элементы советского и даже "старого имперского" наследия с новейшими заимствованиями из опыта либеральных демократий и собственными "наработками". Как считают некоторые специалисты, Россию, наряду с Югославией (до начала 90-х), можно отнести к уникальному "постсоциалистическому" типу(Хакимов Р.С., 2001). Это молодые многонациональные

²Федерализм: теория, институты, отношения. (Сравнительно правовое исследование) / Отв. редактор Б.Н. Топорнин.- М., 2001.- С. 73

федерации с глубокими внутренними этническими и социально-экономическими различиями, унаследовавшие асимметричность, национально-территориальную автономию и диспропорцию в соотношении политической (общегосударственной) и этнической идентичности граждан от своих исторических предшественников(Калина В.Ф., 1999).

Важно отметить, что к основным содержательным особенностям российского федерализма относится следующее.

Во-первых, для российского федерализма характерно соединение национально-государственного и административно-территориального принципов построения системы правления. Это связано с многонациональным составом населения страны, в которой проживает 176 этносов различной численности. Асимметричная форма федерации исторически предполагает, что республики (квазигосударства) обладают большим объемом прав, чем края, области, города и округа (территории) в их взаимоотношениях с Центром(Титова Т.П.).

Во-вторых, под воздействием процесса суверенизации регионов авторы Конституции России заложили в ней два классических положения: запрет на односторонний выход субъекта из состава Федерации и запрет на одностороннее изменение статуса субъекта Федерации. Вместе с тем, структура федерализма в России мягче, эластичнее по сравнению со многими другими странами. Это увеличило степень самостоятельности субъектов Федерации, позволило им, в частности, создавать по собственному усмотрению правящие органы(Фарукшин М.Х., 2004).

В-третьих, уровень самостоятельности субъектов Российской Федерации фактически определяется не только их конституционным статусом, но кругом полномочий и предметов ведения. Посредством механизма распределения полномочий устанавливается степень и форма децентрализации, учитывающие специфику того или иного региона.

Отсюда отличительная особенность российского федерализма - взаимное делегирование полномочий. Смысл его состоит в том, что субъект Федерации передает свои полномочия Центру и наоборот. Благодаря этому Федерация создается как бы снизу на основе договорных отношений. Поэтому российская модель федерализма является конституционно-договорной(Саликов М.С., 2003).

В-четвёртых, в России имеют место гигантские региональные социально-экономические диспропорции. Российский федерализм неравномерен и во времени, и в пространстве - не только политическом, но и географическом. Регионы различаются по размерам своей территории, обеспеченности ресурсами, по степени дотационности бюджетов.

В Конституции 1993 г. говорится, что между федерацией и субъектами могут заключаться двусторонние договоры, в которых будут распределяться полномочия. Это ранее едва не разрушило федерацию. Национальные республики, используя страх центра перед сепаратизмом, добились значительно более широких полномочий и преференций, чем области и края. Богатые регионы-доноры принимали на себя определённые обязательства даже по сугубо федеральным предметам и полномочиям - например, содержали суды и поддерживали воинские части, и тем самым тоже добивались новых льгот(Абдулатипов Р.Г., 1996). Таким образом, сегодня правовая основа федеративных отношений в России представляет лоскутное одеяло из положений Конституции, законов, договоров, личных договорённостей между разными группировками в Центре и регионах(Лысенко В.Н., 2002).

В мире много стран, где субъекты пользуются различными правами и полномочиями, особенно в многонациональных государствах. Эти различия могут быть закреплены в Конституции, как в Индии, законом, как в Испании, а могут сложиться со временем и закрепиться судебным толкованием и даже попросту обычаем, как в Канаде. А в России юридическая неопределённость рассматривается как признак слабости государства и возможность для злоупотреблений. Здесь может работать только писанный закон с чётко сформулированными санкциями за его невыполнение. Поэтому законодательство беспредельно усложняется и требует постоянного уточнения. На бытовом уровне это приводит к ситуациям наподобие регулярных зимних коммунальных кризисов в разных регионах, и в результате подобные вопросы приходится решать в Москве, а иногда и лично президенту.

Федерализм как механизм осуществления государственной власти, позволяющий минимизировать политические, экономические и социальные кризисы на ранней стадии их зарождения / развития, и потому нуждается в дальнейшем совершенствовании, выражаемом в:

- предотвращении гибели (распада, дезинтеграции) России как единого геополитического и геоэкономического пространства, а также этнокультурной сущности;

- полноценном обеспечении действенных гарантий прав и свобод граждан России на всей ее территории;

- качественном обновлении (демократизация) элит на всех уровнях и качественном повышении уровня вертикальной социальной мобильности, что, в свою очередь, сопряжено, с качественным повышением уровня политической активности и ответственности граждан;

- создании предпосылок для интеграции элит и общества в целом в новый национальный проект федерации равных возможностей.

Основная проблема, стоящая перед любой федеративной системой – достижение баланса диаметрально противоположных процессов интеграции и обособления. Федерализм – это сложная, комплексная парадигма, которая неоднократно критиковалась за свою неустойчивость и нестабильность. Но вместе с тем федеративная организация – единственная модель управления, обеспечивающая развитие территориально крупных государств. Поэтому, рассуждая о перспективах российского федерализма, нельзя не учитывать данный факт.

Рассматривая будущее Федерации в России, необходимо подразумевать не только собственно федералистские аспекты вопроса, но и перспективы общедемократического развития российского государства. Федерализм – это ещё и функция демократии, это продукт зрелого общества, непримиримый с нестабильностью. Но, несмотря на всю свою неустойчивость, она остаётся единственно возможной для синтеза таких категорий, как общее и индивидуальное; гарантией соблюдения прав и свобод человека.

Борьба федеративной идеи за выживание в России насчитывает не одно столетие. Но главный вопрос, на наш взгляд, состоит не в том, нужен ли федерализм России, а в том, какой федерализм нужен ей, и как сохранить федеративные устои государства и не дать им быть поглощёнными центробежными тенденциями. Федерализм – это разумный баланс между крайностями сепаратизма и авторитаризма, при этом он не предназначен для антикризисного управления страной. Но если данный кризис затянулся на целое столетие, то, очевидно, что речь идёт о системном кризисе, преодоление которой вполне может лежать в русле полицентрической стратегии общественного устройства.

REFERENCES

- Абдулатипов Р.Г. (1996). Россия на пороге XXI века: состояние и перспективы федеративного строительства, С. 57
- Бусыгин А.С. (2003). Федеральные округа: настоящее и будущее. *Федерализм*, № 3, С.75
- Захаров А.Е. (2003). Pluribus Unum. Очерки современного федерализма. *Московская школа политических исследований*, С.14
- Калина В.Ф. (1999). Общие проблемы развития федеративных отношений и международный опыт их решения. *Социал.- гуманитар. Знание*, № 5, С. 24
- Лысенко В.Н. (2002). Развитие федеративных отношений в современной России, С.67-68
- Остром В. (1993). Смысл американского федерализма, С. 253
- Остром В. Указ. соч., С. 254
- Остром В. Указ. соч., С. 256

Ostrom V. (1961). The Organisation of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry.

American Science Review, Vol. 55. Dec., P. 840-841

Саликов М.С. (2003). Конституционный федерализм России: опыт десятилетнего развития.

Федерализм, № 3, С. 14-15

Титова Т.П. Указ. соч., С.68-69

Фарукшин М.Х. (2004). Сочетание симметрии и ассиметрии как принцип федерализма.

Социал-гуманит. Знание, № 3, С.51

Хакимов Р.С. (2001). Об основах ассиметричности Российской Федерации. *Казань*, С. 69

Шульгина О.В. (2005). Административно-территориальное деление России в XX веке:

историко-географический аспект. *Вопросы истории*, № 4, С. 26-27

Editor: В.П.Савон