

Человеческое измерение федерализма.

Федералистские теории и тенденции развития федеративных отношений в России

М.Г. Миронюк

МИРОНЮК Михаил Григорьевич, кандидат политических наук, преподаватель МГИМО (У) МИД РФ.

Политическая наука накопила значительный эмпирический и теоретический материал о генезисе, эволюции и перспективах федерализма, а также о взаимосвязи этого типа государственного устройства с демократией. Концепты “федерализм” и “демократия” [1] обозначают разные, причем весьма сложные по своей природе и динамике явления социальной жизни, имеющие множество подчас исключаящих друг друга интерпретаций. Но несмотря на существенные расхождения, эти два феномена не просто тождественны в приоритетах (плюрализм, признание равных возможностей, уважение политического выбора, соучастие в управлении, конкуренция политических сил и т.д.); они имеют общий вектор действия — конечную направленность на человека.

Наполненный гуманистическим содержанием федерализм призван снять жесткое противопоставление личности и государства; он “по сути человекоразмерен”, “сопричастен” и “органичен” “принципу гуманизма” [Бахлов 1999: 92]. Уже первые федералистские концепции Нового времени, в частности И.Альтузия, автора “*Politica metodice digesta*” (1614), исходят из необходимости гармонизировать отношения между правителями и объединениями индивидов, между государством и обществом. Не случайно поэтому федералистская концепция Альтузия получила название “социетарного федерализма”. Даже авторы жестких нормативно-правовых концепций государства — Г.Еллинек, П.Лабанд, Л.Дюги, Г.Кельзен (создатель теории тотального федеративного государства — *Gesamtstaat*) и др. — при осмыслении практики сложноорганизованных государств и условий их устойчивости так или иначе были вынуждены ставить вопрос о роли и месте человека и человеческих общностей. В дальнейшем, по мере роста популярности федералистских идей и расширения ареала федеративных систем, в федерализме все больше стали видеть не только технологию разделения власти, “не просто политическую и правовую доктрину, но и своеобразное учение о человеке” [Захаров 2001: 122]. С этой точки зрения существующие теории федерализма можно подразделить на две основные группы:

— доктрины, рассматривающие федерализм как властную парадигму и фокусирующие внимание на федеративных принципах построения государства, т.е. на вопросах политико-правового статуса, полномочий и компетенции федерации и ее составных частей;

— теории, концептуализирующие опыт построения и развития федераций “снизу” [2], в которых федерализм выступает как тип общественных отношений, системообразующий принцип политического и социального объединения индивидов и их групп с целью обеспечения свободы и поддержания общественного порядка.

Отдельное место в этой классификации занимает не потерявшая определенной эвристической ценности концепция Г.Ливингстона [Livingston 1956]. Этот американский автор стремился преодолеть ограниченность нормативно-институционального подхода в компаративных исследованиях федеративных систем, выдвинув гипотезу о первичности федеративного общества и вторичности соответствующих государственных институтов. Движущими силами процесса федерирования он считал экономические, социальные, политические и культурные факторы, дающие начало федеративным формам политической организации общества.

Распространенный в настоящее время системный подход к федерализму, помимо анализа тех его аспектов, которые прямо относятся к институтам власти, ее распределению и ограничению, требует обращения к проблемам, связанным с индивидом и обществом. “Федерализм — это вопрос взаимоотношений, — утверждает Д.Элейзер, основатель и первый президент Международной ассоциации центров исследования

федерализма. — Он воплощается в конституциях и институтах, но в конечном счете имеют значение именно взаимоотношения” [Элейзер 1995: 108]. Согласно Элейзеру, федерализм обладает четырьмя измерениями: политическим, территориальным, социальным и культурным [Элейзер 1996: 44]. Работы этого автора, а также создателей классических теорий федерализма британца К.Уэира и американца У.Райкера составляют методологическую основу современных исследований федеративных систем.

Институционально-функциональный метод [3] позволяет анализировать формально-юридический аспект организации власти, ее разделение (separation) и реальное распределение (division of powers) [4]. В свою очередь, коммуникативный анализ, объектами которого становятся отношения внутри федеративной системы и ее внешние связи, дает возможность, наблюдая за поведением политических акторов, установить, какие институты в рамках единой политической системы (централизованной или децентрализованной) те контролируют и по каким правилам строятся их взаимоотношения [см. Wheare 1947; Коукли 1997]. Вне зависимости от степени демократичности политической системы противоречия между принципами разделения и распределения власти в итоге трансформируются в противоречие между представительностью и эффективностью управления. Как отмечает ирландский исследователь Дж.Коукли, “сердцевину вопроса о распределении политической власти между различными институтами составляют проблемы полномочий и эффективности”; стержнем другого вопроса, связанного с первым, выступает “проблема представительности и легитимности”, т.е. в какой мере политические институты “опираются на демократический мандат или мандат каких-либо политически значимых групп общества” [Коукли 1997: 149]. Иными словами, в силу институциональных особенностей федеративной системы узловой для нее является проблема путей достижения оптимального устройства и равновесия политических институтов, способных обеспечить согласование принципов представительности, с одной стороны, и эффективности — с другой.

В ходе исследования причин появления и эволюции современных федеративных систем Райкер [5], опиравшийся на теорию рационального выбора, пришел к заключению, что условия образования федераций (они, как правило, носят военно-политический характер) не совпадают с условиями, поддерживающими их существование. Этому ученому принадлежат также весьма актуальные размышления относительно “цены” федерализма, т.е. издержек, которые могут приводить к ограничению прав и свобод в федерации при реализации такого демократического принципа, как учет интересов меньшинства.

Считается (не без оснований), что вследствие большого демократического потенциала федерализм служит средством сохранения свободы. У этого тезиса есть, на первый взгляд, вполне исчерпывающее доказательство — опыт США, а также ряда других успешных федераций с менее длительной, но весьма впечатляющей историей. Концептуализация положительного опыта федераций занимает громадное место в политической теории. В результате федерализм (как и демократия) преподносится чуть ли не как панацея от всех недугов и бед, с которыми сталкивается политическое сообщество. Провалы федералистских экспериментов, а также издержки федеративной формы государственного устройства либо игнорируются, либо объясняются “спецификой” федерирующихся обществ, маскирующей их отсталость. При этом не ставятся под сомнение ни универсальность одной-единственной модели федерализма — американской, ни прогрессивность федеративного принципа вообще. Конечно, в последнее время такие стереотипы подвергаются критике, но безусловно положительное восприятие феномена федерализма продолжает доминировать.

В данной связи представляется особенно интересной позиция Райкера, объявившего упомянутый тезис “идеологическим заблуждением” [Riker 1964: 13]. Как подчеркивает этот ученый, федерация предполагает лишь автономию территориальных единиц, что в принципе способно привести к появлению региональных политических курсов, отличающихся от общенационального. Опосредованно это может создать почву для более полной реализации в каких-то субъектах федерации тех или иных прав и свобод, обеспечив благоприятные условия для политической конкуренции (в частности, путем включения в политический процесс недостаточно сильных по общефедеральным меркам акторов), выработки адекватных местным условиям программ и установления более высоких стандартов в области здравоохранения, социального обеспечения, защиты окружающей среды и т.п. Однако, как показывает история (в т.ч. и вполне успешных федераций), в составных частях федерации — в силу институциональных особенностей подобного устройства (гарантированные конституцией автономия и децентрализация, закрепляющие за местными сообществами право не соглашаться с национальным большинством) или специфики конкретной “федеративной сделки” (привилегированный статус отдельных частей федерации в определенных функциональных сферах, достигнутый в результате неформального торга с центром) — могут складываться далекие от демократии режимы и проводиться недемократические курсы.

Так, к категории “жертв” федерализма нередко относят чернокожих американцев в XIX — XX вв. [см., напр. Riker 1964: 139-145] [6]. Будучи во многом конъюнктурным, данное утверждение фиксирует одну из важных особенностей федерализма: местные сообщества, защищенные конституцией, в состоянии отвергнуть волю общенационального большинства по принципиальным вопросам; местные элиты могут распорядиться властью в ущерб значительной группе населения, способствуя сохранению неравенства [см. Lieberman, Lapinsky 2001]. В случае США белое большинство в южных штатах даже после отмены рабства продолжало контролировать все политические и экономические ресурсы, лишая афроамериканское меньшинство (в некоторых штатах — большинство) возможности оказывать сколько-нибудь существенное влияние на местный политический процесс. Конечно, федеральная политика борьбы с расовой дискриминацией, активизировавшаяся в 1950 — 1960-х годах благодаря усилиям президентов Д.Эйзенхауэра и Дж.Кеннеди, принесла ощутимые результаты (равные гражданские и политические права и т.д.). Однако даже сейчас главные проблемы в этой сфере связаны не только с феноменом “участнического неравенства” [7], но и с тем, что основные функции по реализации социальной политики переходят — вполне в логике децентрализации — от федерального правительства к штатам. В результате афроамериканские общины, сосредоточенные в мегаполисах, оказываются один на один с местными партийными машинами, а также с громоздкими и часто неэффективными муниципальными бюрократиями, испытывающими воздействие множества конкурирующих групп интересов.

Не менее серьезным “идеологическим заблуждением” Райкер считает приравнивание понятий “федерализм” и “федерация” к понятиям “свобода” и “свободное общество”, отмечая, что существование формальной федерации и федеративной конституции вполне возможно и в рамках недемократических однопартийных режимов (СССР, Мексика). Более того, как показывает история XX в., федерализм не всегда способен предотвратить авторитарную эволюцию даже при наличии многопартийной системы (Веймарская Германия, федерации в Латинской Америке). Конечно, создатели федеративных конституций могут руководствоваться идеологическим мотивом сохранения свободы, но в большинстве случаев они все же исходят из более прагматичных соображений, стремясь обеспечить управляемость и эффективность режима [Riker 1964: 14].

Трактовка федерализма как средства сохранения свободы служит основой еще одного утверждения нормативного характера — о том, что для сохранения свободы требуются федеративное устройство и местное самоуправление. Эти институты — благодаря их способности разделять власть и препятствовать ее концентрации в одних руках — часто ассоциируют с обязательными условиями свободы и демократии. Такое представление о федерализме упрощает действительность: свободными (в смысле демократическими) являются многие унитарные государства, тогда как в ряде федеративных государств долгое время действовали военные (Бразилия [8], Аргентина, Венесуэла, Пакистан) или однопартийные (СССР, Югославия) диктатуры, серьезно ограничивавшие и нарушавшие гражданские права и свободы. Из этого следует, что связь свободы и федерализма не столь прямолинейна и однозначна, как принято думать. Злоупотребление федерализмом в виде потенциальной возможности (“свободы”) территориальной единицы “творить зло и беззаконие” по решению своего локального большинства, защищенного конституционными гарантиями прав и полномочий, может вести к ограничению на этой территории гражданских прав и свобод меньшинства. Иными словами, оказавшись не в силах обеспечить принятие определенного политического курса на общенациональном уровне и будучи, таким образом, меньшинством относительно нации в целом, субъект федерации в состоянии проводить этот курс у себя “дома”. Конечно, в ситуации, когда федерализм институционально защищает национальные, лингвистические и т.п. меньшинства против посягательств со стороны соответствующих мажоритарных групп, его функция по поддержанию свободы вполне очевидна. Но — только до тех пор, пока указанные меньшинства не инициируют насильственную сецессию.

Как свидетельствует практика многих стран, федеративная форма государственного устройства ни в коей мере не является “панацеей”. Более того, она чревата серьезными издержками, оправданными только в том случае, если навязывание единства в условиях крайнего разнообразия повлечет за собой еще большие издержки для всех граждан страны. Поэтому отказ от федерации нельзя интерпретировать как однозначно негативное действие. В ситуации, когда подобная система становится преградой для выражения единства гомогенной нации, замена ее унитарным государством вполне оправдана. Так, Нидерланды в начале XIX в. отказались от федеративной системы, просуществовавшей почти два столетия. В начале 1990-х годов мирным путем была упразднена федеративная Чехословакия, на месте которой возникли два унитарных государства. Напротив, попытки сохранить федерацию, в т.ч. силой оружия, обернулись для Югославии кровопролитными войнами и окончательным распадом.

Несмотря на безусловный консенсус исследователей относительно универсальности институциональной структуры, поддерживающей федерацию, у них нет единого понимания закономерностей самого процесса федерализации. Особую трудность с этой точки зрения представляет Россия. Судя по опыту последних 10-12 лет, для нашей страны функциональная взаимосвязь перехода к демократии и к рыночной экономике и создания новой федерации оказалась далеко не столь очевидной, как это должно было быть согласно традиционным концепциям федерализма, постулирующим исключительно демократический потенциал последнего. И дело здесь не только в ошибках и просчетах российских политических элит (хотя они, разумеется, тоже сыграли свою роль). Однако это — особая тема.

Повторим: федерализм и федерация (как его институциональное воплощение) — крайне сложные явления социально-политической жизни. По заключению Д.Элейзера, теоретическое осмысление федерализма как социального феномена началось уже в XIX в., что привело к возникновению двух самостоятельных подходов. Первый ставил во главу угла “правильные отношения” между людьми как индивидами, а также способность “граждан относиться друг к другу федеративно, т.е. как к партнерам”; второй был “сконцентрирован на существовании... постоянных религиозных, этнических, культурных или социальных групп, вокруг которых можно организовать политическую жизнь” и которые служат “подпорками” государства независимо от того, формируется ли оно вокруг них или нет [Элейзер 1996: 44-45].

Элейзер отмечает и чисто “культурное измерение” федерализма, под которым понимает наличие или отсутствие в национальной (местной) культуре идей федерализма. “Во многих отношениях жизнеспособность федеративных систем напрямую соотносится со степенью их внедрения в гражданское общество, — указывает он. — Наложение федеративных структур на общество, не настроенное таким образом на федеративные отношения, редко имеет успех в создании истинных федеративных систем” [Элейзер 1996: 55].

Некоторые российские исследователи трактуют эти теоретические положения в том смысле, что успех “федералистского эксперимента” или “федеративной модели” напрямую зависит от существования определенного антропологического “субстрата” [Захаров 2001: 122] [\[9\]](#). По сути дела речь идет о “предрасположенности членов той или иной социальной общности к некоему типу взаимоотношений” [Захаров 2000: 16], или особой “федералистской политической культуры”, которая, по утверждению Элейзера, “признается уже всеми специалистами в области сравнительного федерализма, хотя вопрос о ее составляющих до сих пор до конца не выяснен” [Элейзер 1995: 112].

“Поисковая” модель “федералистской политической культуры” представляется многим авторам довольно спорной в связи с размытостью самого концепта политической культуры в версии, предложенной Г.Алмондом и С.Вербой [см. Almond, Verba 1963]. Данная модель малоприменима для исследований, объясняющих структуру политических институтов с позиций рациональных эгоистических интересов элит или социальных, этнических, религиозных и других подобных групп. Тем не менее Элейзер счел возможным солидаризироваться с Алмондом и Вербой, увидев в компонентах политической культуры практический инструментарий для понимания, актуализации и исследования федерализма и федеративных систем.

В выпущенной под руководством Элейзера работе “Федеративные системы мира” (1991) содержится обобщающая информация по 57 странам (федеративным, а также использующим элементы федерализма и децентрализации), в т.ч. и присущие этим странам “оценки политической культуры в том, что касается ее влияния на раздельное правление” [Elazar et al. 1991: XX]. Поскольку использование в сравнительных исследованиях социокультурных данных требует их формализации, Элейзер разработал матрицу типов политической культуры, которую мы приводим ниже.

Матрица типов политической культуры

Ориентация	Моралистская	Индивидуалистическая	Традиционалистская (традиционная)
Гражданская			
Этатистская			
Подданническая			
Трайбалистская			

Очевидно, что ученый использовал здесь категорию ориентации в качестве функции политической культуры, предлагая собственную классификацию этого феномена, несколько отличную от типологии ориентаций по У.Розенбауму [см. Rosenbaum 1975].

Помимо воздействия политической культуры на институты федерализма, Элейзер исследует и другие ее функции (идентификации, адаптации, социализации, коммуникации, интеграции), показывая, как в различных странах индивиды и их группы артикулируют свои интересы, проявляют лояльность или враждебность к политической системе и ее институтам, связывают свои ожидания с изменениями в политической системе либо противостоят им. При этом он акцентирует внимание на типах поведения индивидов и их общностей, важных с точки зрения поставленных целей (федерализации, децентрализации, участия в раздельном правлении, автономности).

Подобно авторам “Гражданской культуры”, Элейзер исходит из многообразия национальных моделей и вариантов политических культур, усматривая в ценностях, привычках, традициях и историческом опыте инструменты измерения политики, которые невозможно исключить из числа факторов, объясняющих политическую структуру и легитимность [см. Almond, Verba 1980]. В этом плане весьма показательное описание Элейзером политической культуры Австралии, концентрированно и точно характеризующее федеративное общество этой страны: “Политическая культура Австралии есть культура гражданская, республиканская, федералистская с элементами индивидуализма, духовности (moralistic) и — в незначительной степени — традиционализма. В рамках этой общей модели присутствует феномен лейбористского популизма... с его тенденцией поощрять государственное вмешательство в тех пределах, в которых это выгодно социуму. Австралийский популизм — это популизм в полном смысле этого слова. Вместе с тем имеется очень консервативный средний класс с его идеологией вполне определенного варианта либерального государства... Австралийская федеративная демократия имеет мало общего с ковенантным учением, являющимся продуктом британского чартистского движения 30-х годов XIX в., но в тоже время она восходит к некоей светской версии морально ориентированной ковенантной общности” [Elazar et al. 1991: 26]. В цитируемой работе приведены также обобщенные характеристики политических культур и других федеративных систем. В ней продемонстрировано, что доминирующая в обществе политическая культура фактически определяет пределы модернизации социума, степень “приживляемости” заимствованных федеративных образцов и институтов.

* * *

Попытаемся, проецируя на Россию рассмотренные выше теоретические положения, дать краткий обзор новых тенденций в развитии постсоветской федеративной модели, выявить ее перспективы.

В результате инициированной президентом В.В.Путиным федеративной реформы Центру в целом удалось устранить наметившееся в первой половине 1990-х гг. смещение баланса власти в пользу субъектов РФ, негативно сказывавшееся на единстве страны. Одновременно был ослаблен сепаратистский потенциал регионов и минимизированы конфедеративные тенденции. Вместе с тем основные противоречия в сфере федеративных отношений (“матрешечная” структура, фактическая разностатусность субъектов РФ, принципиальные различия между региональными политическими режимами и т.д.) сохраняются. Реальная демократизация в регионах не подкреплена процедурно и институционально, хотя такие возможности у Центра имеются. Напротив, будучи заинтересован в поддержке со стороны местных элит, он способствовал принятию недемократичного федерального закона, допускающего переизбрание региональных лидеров на третий и даже четвертый срок. Тем самым были созданы условия для консервации на региональном уровне авторитарной и полуавторитарной ситуации, подорваны стимулы к формированию там полноценной публичной сферы.

Будущая конфигурация федеративных отношений в России напрямую зависит от эволюции политического режима в Центре, на которую, в свою очередь, влияют многие переменные. Следствием такого влияния может стать как ускорение институционализации демократических принципов, так и откат к политическим практикам, ухудшающим перспективы демократизации и федерализации нашей страны. Поскольку в среднесрочной и долгосрочной перспективах вектор трансформации российского общества и государства по-прежнему не слишком очевиден, дальнейшее реформирование федеративных отношений должно осуществляться на базе концептуальных положений, направленных, во-первых, на превращение субъектов РФ (возможно укрупненных, если такое укрупнение приведет к повышению их экономической эффективности) в действительно полноценные политические сообщества и, во-вторых, на установление

более гармоничных отношений между государством, обществом и личностью.

Рассмотрим основные факторы, влияющие на содержание и ход процессов федерализации в нашей стране.

1. Внешняя (международная) среда. Тенденции в мировом развитии (глобализация, сопровождающаяся регионализацией и интеграцией) в целом благоприятны для федералистского проекта в России, хотя пока непосредственно на нем не отражаются.

2. Этническое возрождение, проявившееся в 1990-х годах в форме “суверенизации” национально-территориальных образований (республик) в составе РФ, подъема национализма и сепаратизма, а также соединения территориальных и этнополитических начал в политической организации общества. Некоторые исследователи утверждают, что концептуальные основания реформирования российского государства сосредоточены вокруг “этнической оси”. При всем многообразии оценок и суждений теоретическая интерпретация базовых принципов российского федерализма не выходит за рамки “двух заданных парадигм”: одна исходит из представления о нации как о высшей стадии развития этнической общности; другая трактует нацию как гражданское политическое сообщество [см. Филиппов 2000: 51-53]. В отечественной практике первая парадигма опирается на ленинско-сталинскую доктрину “территориально-государственного самоопределения наций” и проявляется в попытках обосновать правомерность этнизации государственности и политики; вторая тяготеет к “либеральной прудоновской” традиции понимания федерализма как формы внеэтнической региональной демократии и выражается в требовании деэтнизации этничности и деэтнизации политики [см. Губогло и др. 1998: 19].

Процессы этнического возрождения усложняют обеспечение национального единства, делают федерацию “рыхлой”, а определение новой национальной идентичности постсоветской России — труднодостижимым. При этом сохраняются риски дестабилизации и/или изменения существующей федеративной структуры.

3. Социально-экономическое развитие. В России сохраняется единое экономическое пространство, и это обстоятельство, несмотря на слабость рыночной инфраструктуры и экономики в целом, оказывает благоприятное влияние на укрепление хозяйственных основ Федерации и ее субъектов. К неблагоприятным с точки зрения процесса федерализации факторам относятся: попытки Центра использовать при проведении преобразований внеэкономические методы; исходная и углубляющаяся асимметрия в социально-экономическом положении регионов; хозяйственная несостоятельность ряда субъектов РФ; воспроизводство по сути унитарной модели бюджетного федерализма. В связи с этим многие исследователи, например руководитель Центра социально-экономических проблем федерализма ИЭ РАН С.Д.Валентей, считают весьма вероятным усиление в стране “элементов авторитаризма” [см. Валентей 2001]. Нынешний хозяйственный уклад дрейфует в сторону госкапитализма, плохо совместимого с федеративным устройством [10].

4. Формы социального взаимодействия. В российском обществе отсутствуют или крайне слабы импульсы к накоплению потенциала социально-экономической модернизации и федерализации. Накоплению этого потенциала препятствуют также социальный и географический детерминизм, слабость среднего класса, нескоординированность действий Центра и региональных элит, в частности в сфере “социального контракта”. Сложившаяся в РФ социальная среда по-прежнему благоприятствует воспроизводству (в общенациональном и региональном масштабах) авторитарных тенденций, кланово-корпоративной борьбе и политическому торгу, в т.ч. по вопросам федерализации. Все это может углубить асимметрии в федерации.

5. “Федералистская политическая культура” как составная часть совокупного культурно-ценностного потенциала. Как уже отмечалось, состояние и перспективы федеративных отношений в стране во многом зависят от ее политической культуры. Российская политическая культура в принципе “нейтральна” по отношению к федеративной модели [Захаров 2001: 123]. Очевидно, российское общество, особенно малые социальные группы и отдельные индивиды, еще не скоро почувствует, что федерализм есть не только форма государственного устройства, но и способ самоорганизации граждан, обеспечивающий согласование индивидуальных интересов (как, например, в случае американского федерализма).

6. Процедурные факторы. В российском обществе пока отсутствует сколько-нибудь продуманная стратегия федеративного строительства, которая бы учитывала взаимообусловленность политических реформ, рыночных преобразований и процессов федерирования.

7. Индивидуальные политико-психологические факторы. В начале 1990-х годов такие факторы оказывали весьма существенное влияние на процессы федерализации постсоветской России, что выразалось, в частности, в идеализации многими политическими акторами принципов суверенитета, автономии, децентрализации, в распространении практики “равнения на соседа” при реализации лозунга “берите суверенитета столько, сколько сможете проглотить”, в некритическом копировании чужого опыта организации власти, в чрезмерной зависимости позиций региона от личных контактов его лидера с Центром.

В последние годы влияние микроуровневых факторов на федеративные отношения, похоже, уменьшилось. Тем не менее присутствует и ряд весьма негативных моментов. К ним относятся прежде всего сохранение у части важнейших политических акторов авторитарных настроений, психологическая ориентация общества на реформы “сверху”, выжидательная позиция в вопросах федерализации, а также местного самоуправления, без развития которого федеративный проект может превратиться в фикцию.

* * *

Подводя итог вышесказанному, можно констатировать, что Россия пока остается федерацией переходного типа. Но хотя, как справедливо отмечает А.Ю.Мельвиль, “вопрос о возможности в принципе демократического режима власти на гигантских территориях, которые изначально осваивались в автократической парадигме, остается открытым” [Мельвиль 1999: 30], текущее состояние Федерации не должно являться, на наш взгляд, основанием для отказа от федерализма.

Политическая система общества, одновременно осуществляющего переход к демократии и федеративному устройству, испытывает “двойное давление”. Это ведет к значительному усилению неопределенности конечных результатов, что, в свою очередь, создает благоприятную почву для роста унитаристских настроений. Признавая потенциальную возможность демонтажа Федерации (например, в случае внутренних и внешних угроз, ставящих федеративную политику на грань полного уничтожения, или начала масштабных вооруженных конфликтов на этнической почве, чреватых геноцидом, как это произошло в Югославии), мы считаем необходимым создать надежные барьеры на пути реализации такого сценария (например, в виде конституционной нормы, требующей соответствующего волеизъявления народа). Не случайно в конституциях большинства федеративных государств вообще не предусмотрено право территориальных единиц на отделение, а изменение федеративной природы государства объявлено недопустимым ни при каких обстоятельствах.

В устоявшихся федерациях, образованных “снизу”, т.е. без прямого принуждения со стороны фактического центра или сильнейших участников будущего союза, федеративные и демократические начала развивались параллельно, дополняя друг друга. И все же большинство существующих сегодня федеративных государств создавались “сверху”. При этом принятие федеративной модели отнюдь не означало, что федерализм сразу становился реальностью. Кроме того, как показывает опыт классических федераций, для поддержания федеративной формы государственного устройства необходимы экстраполитические условия, в т.ч. “федералистская политическая культура”, более или менее сходное экономическое развитие различных территорий и т.п. Очевидно, что в полном объеме таких благоприятных условий нет ни в одном обществе. Это обстоятельство, впрочем, не делает менее актуальными опыт и ориентиры, предлагаемые классическим федерализмом для стран, перестраивающих свою государственность на федеративных принципах.

Многие российские аналитики и публичные политики утверждают, что в России установился режим управляемой демократии, и первой его “жертвой” стал федерализм. Анализ административно-политических реформ, проводимых Путиным, показывает, однако, что такое заключение вряд ли правомерно. Во-первых, фундаментальные конституционные основы федерализма в России не затронуты. Во-вторых, предпринятые меры по усилению государства (и установлению рамок политической деятельности), хотя и были восприняты как недостаточно демократические, нацелены на стабилизацию политических и других институтов федерализма и создание условий для утверждения в РФ “игры по правилам”. И наконец, в-третьих, подходы нынешнего режима к дальнейшему развитию Федерации жестко не фиксированы и могут (теоретически) быть откорректированы.

На наш взгляд, Президент подошел к проблеме выстраивания властной вертикали сугубо инструментально, считая дефицит государственной власти причиной неэффективности отечественной модели федерализма, а также провала экономических реформ. Интервенция государства в социально-экономическую сферу и политические процессы (в частности, в партийное строительство) по сути стало прагматической и

вынужденной реакцией на ослабление роли государства в постсоветский период и обнаружившееся несовершенство рынка. Между тем для укрепления федеративных начал российской государственности сегодня требуется не абстрактное укрепление властной вертикали, а конкретизация функций государства как на федеральном, так и на региональном уровне. Следует отметить, что тенденция к усилению роли федерального Центра просматривается и в устойчивых федерациях, т.е. носит универсальный характер.

Учитывая крайне высокие издержки переходного периода, достигнутый при Путине статус-кво заслуживает безусловной поддержки, ибо он обеспечивает межконфессиональный и межэтнический мир и порядок в стране. Другой вопрос, как трактовать эту поддержку: как консервацию режима или как развитие всех тех условий, без которых даже то, что уже существует, станет невозможным?

Видимо опасаясь дестабилизирующего воздействия инноваций при нынешнем состоянии российского социума, путинский режим избегает проводить радикальную перестройку действующей модели федеративных отношений. Начавшаяся в постельцинский период модернизация этой модели пока свелась к таким мерам, как: приведение законодательства субъектов РФ в соответствие с общефедеральным; принятие блока законов, направленных на разграничение полномочий и ответственности различных уровней власти; подготовка судебной и административной реформ; формирование единой вертикали государственного управления; мораторий на двусторонний договорной процесс; реформа системы местного самоуправления.

Очевидно, что следующий этап модернизации должен предусматривать формирование эффективной системы бюджетного федерализма (впрочем, при неустойчивости государственных финансов и низких темпах роста национальной экономики эта задача может оказаться неразрешимой) и единого социального пространства Федерации, укрепление институтов федерализма и демократии, оптимизацию административно-территориального устройства. Созданию атмосферы, благоприятной для реализации всех этих мер, могло бы помочь воплощение в жизнь предложения некоторых политиков о “замораживании” дискуссий относительно возможности переустройства России на началах унитарности [см. напр. Рыжков 1999/2000: 99]. Действительно, не пришла ли пора раз и навсегда договориться, что Россия будет федеративным государством? И не следует ли подходить сегодня к федерализму прежде всего как к способу самоорганизации граждан, т.е. видеть его человеческое измерение?

Бахлов И.В. 1999. Современное федеративное государство (опыт методологии анализа механизма федеративных отношений). Саранск.

Валентей С. 2001. Что сменит российский псевдофедерализм? — Федерализм, № 1.

Губолго М.Н. и др. 1998. Межэтнические отношения в Российской Федерации. Ежегодный доклад ИЭА РАН. М.

Захаров А.А. 2001. “Исполнительный федерализм” в современной России. — Полис, № 4.

Захаров А.А. 2000. К вопросу о федералистской культуре. — Общая тетрадь. Вестник Московской школы политических исследований, № 1.

Коукли Дж. 1997. Двухпалатность и разделение властей в современных государствах. — Полис, № 3.

Мельвиль А.А. 1999. Внешние и внутренние факторы демократических транзитов. М.

Рыжков В.А. 1999/2000. Странная федерация: проблемы и перспективы развития федерализма в России. — Полития, № 4.

Филиппов В. 2000. Перспективы российской государственности в этническом контексте. — Федерализм, № 2.

Элейзер Д.Дж. 1995. Сравнительный федерализм. — Полис, № 5.

Элейзер Д.Дж. 1996. Что такое федерализм. — Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. Вып. 3. Новосибирск.

Almond G., Verba S. 1963. The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Princeton.

Almond G., Verba S. (eds.) 1980. *The Civic Culture Revisited: An Analytic Study*. Boston.

Elazar D.J. 1998. *Constitutionalizing globalization: the postmodern revival of confederal arrangements*. Lanham.

Elazar D.J. et al. (eds.) 1991. *Federal systems of the world: a Handbook of federal, Confederal, and autonomy arrangements*. Harlow.

Lieberman R.C., Lapinsky J.S. 2001. *American Federalism, Race and Administration of Welfare*. — *British Journal of Political Science*, vol. 31, part 2.

Livingston W.S. 1956. *Federalism and constitutional change*. N.Y.

McConnell G. 1966. *Private Power and American Democracy*. N.Y.

Riker W.H. 1964. *federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston, Toronto.

Rosenbaum W. 1975. *Political Culture*. N.Y.

Verba S. et al. 1995. *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*. Cambridge (Mass.)

Wheare K.S. 1947. *Federal Government*. N.Y., L.

[1] Под демократией в данной статье подразумевается состояние политической системы, режим; под федерализмом — цели и средства административно-территориального устройства государства, определенная технология организации и функционирования властных институтов. Соответственно, федерализация рассматривается как: (1) процесс рассредоточения властных полномочий между различными уровнями политико-управленческой системы по вертикали и горизонтали; (2) преобразование составных частей федерации в политические сообщества; (3) появление в результате федеративной практики определенных форм и методов самоорганизации граждан, их взаимодействия с институтами власти и друг с другом.

[2] Типичным примером может служить модель самоуправляющегося общества американского политолога В.Острома.

[3] Классическим образцом подобного анализа является, на наш взгляд, работа К.Уэира “Федеративное правление”, выдержавшая с 1947 г. порядка десяти переизданий.

[4] Многие исследователи, изучающие опыт американского федерализма, видят в разделении властей обязательную составляющую федеративного принципа. Однако Уэир считает, что такое разделение жизненно необходимо только применительно к судебной ветви власти.

[5] Райкеру принадлежат несколько работ, посвященных федерализму, в т.ч. книга “Федерализм: происхождение, функционирование и значение” (1964). По оценке некоторых политологов, в частности М.Бёрджесса и А.Степана, предложенная Райкером концепция федерализма по-прежнему заслуживает внимания.

[6] По заключению Райкера, в США наибольшую выгоду от федерализма получили расисты, крупные землевладельцы и капиталисты. Сходной точки зрения придерживается и американский политолог Г.Макконелл, который полагает, что поддерживаемые плюралистами технологии фрагментации политической власти (например, децентрализация) ведут к господству в политике групп интересов и в итоге — к доминированию частных интересов над общественными [McConnell 1966].

[7] Как отмечает известный американский политолог С.Верба, политическое участие — это механизм, при помощи которого граждане передают информацию о своих интересах, предпочтениях и потребностях и оказывают давление на тех, кому данная информация адресована для рассмотрения и принятия соответствующего решения. На основании материалов масштабного “Исследования гражданского участия”

Верба и его соавторы делают вывод о чрезвычайно неравномерном, по сравнению с другими демократическими странами, распределении политического участия в США по слоям населения и, соответственно, о менее представительном характере американского электората. На фоне снижения удельного веса форм политического участия, связанных с голосованием, за последние 20 лет почти в два раза (до 23%) выросла доля населения, чье участие в политических кампаниях сводится к взносам в виде времени или денежных пожертвований. Повышение значимости подобных форм политического участия существенно влияет на уровень политического равенства: по мере того как главным ресурсом в политике становятся деньги, вытесняя даже время, сокращается круг людей — эффективных политических акторов, а соответственно — и круг артикулируемых проблем и интересов. В результате громче всего начинают звучать требования обеспеченных граждан, повышая вероятность того, что именно они и будут учтены [Verba et al. 1995].

[8] Правда, в этой стране федеративная структура способствовала сохранению остатков демократического правления: даже в условиях военной диктатуры под началом губернаторов оставались полицейские силы, численность которых в крупных штатах доходила до 40 тыс. чел.; они были обучены и вооружены лучше, чем солдаты регулярной армии [Elazar 1998: 40].

[9] С гносеологической точки зрения категория антропологического субстрата может быть соотнесена с концепцией двухмерности политического пространства Ф.Гизо, согласно которой политическое воплощается в социальном, а социальное — в политическом. (Для определения власти, включенной в общество, французский мыслитель использовал понятие социальной власти.) В таком пространстве человек является не изолированным атомом, а субъектом социального взаимодействия. Дальнейшее развитие эта идея получила в известной работе А. де Токвиля “Демократия в Америке”.

[10] Как справедливо отмечает Валентей, в мировой практике нет федераций, экономика которых существовала бы вне рынка [Валентей 2001: 8].