

ПРОБЛЕМА КОРРЕЛЯЦИИ ФЕДЕРАЛИЗМА И РЕГИОНАЛИЗАЦИИ В РОССИИ

Статья посвящена проблеме соотношения федерализма как государственной стратегии формирования нового (демократического) политико-правового пространства, предполагающей единство многосоставного государства ради сохранения культурного/территориального многообразия, и регионализации, означающей процесс регионального структурирования пространства, а также все более полного включения регионов в экономическую, социальную и политическую жизнь на национальном уровне. В статье затронуты проблемы издержек наложения процессов федерализации и регионализации в современной России, влияния различных факторов на усиление асимметрии федерализма, нарушение баланса отношений центр – регионы.

Дальнейшее развитие национальных государств во всем мире способствует усилению тенденции к регионализации, особенно заметно это стало начиная со второй половины XX века, когда подавляющее число государств испытывало структурные изменения, в результате которых происходила реорганизация локальной власти, повлекшая за собой появление новых форм локального партнерства. Это способствовало тому, что регионализация стала находить свое выражение не только в структурировании политического пространства, но и в самостоятельном принятии решений и в несении за них политической ответственности. Таким образом, она стала включать в себя структурное изменение государственной власти, выражающееся, прежде всего, в ограничении государственного контроля и регулирования, и это в целом приводит к повышению политического значения региона.

Различные цели политики регионов, а также различные причины и способы регионализации дают возможность выделять ее различные типы, часть из которых характерна для федерализма, прежде всего это административная (а) и федерированная (б) регионализация. Административная регионализация – такая организация правления, которая предусматривает: а) подчинение локальной и субнациональной власти высшим инстанциям, б) наделение правовой автономией, в) политический и правовой контроль со стороны высших инстанций, г) наделение функциями, нацеленными на содействие регионального экономического развития и на поддержание мобилизации местных территориальных объединений и хозяйственных органов /1/. Административная регионализация превалирует в большинстве постсоциалистических стран, в т. ч. и в Российской Федерации.

Федерированная регионализация означает регионализацию, осуществляемую через федерированные органы власти. Федеративное государство претерпевает регионализацию прежде всего потому, что оно представляет собой объединение госу-

дарственных образований, наделенных территориально-региональными и/или этническими «линиями разделения». Следует отметить, что федерализм как таковой не обязательно должен быть выражением регионализации, но его институты испытывают ее безусловное и значительное влияние.

В той или иной степени регионализация побуждает федеральные органы власти передавать соответствующие компетенции территориальным образованиям и признавать их в качестве регионов. Это означает, что с регионализмом¹, который сопутствует регионализации в современной государственной политике, нельзя бороться, скорее необходимо выработать совместную политику заинтересованности регионов и центра во включении их на равных основаниях в интегрированное федеральное пространство.

Регионализацию нельзя оценивать однозначно: плохо или хорошо, т. к. она представляет собой одновременно и шанс для государства, стремящегося сохранить свою целостность, обеспечив условия для выражения многообразия, и риск, связанный с автономизацией, а в отдельных случаях и этнизацией территорий и повышением региональных требований по отношению к центру. Все это достаточно сильно обнаружилось в России начиная с конца восьмидесятых годов и в течение последующего десятилетия.

Распаду СССР в значительной степени предшествовала недальновидная, а потому и неэффективная региональная политика (особенно в последний период его существования, т. н. «перестройки»), которая привела к резкому подъему регионализма, в первую очередь в этнических субъектах федерации. И если распад СССР в начале девяностых годов и образование новых 15 государств (на месте бывших союзных республик) можно считать результатом завершившегося процесса регионализации, усиленного регионализмом, то происходящая в дальнейшем дифференциация политических структур ряда регионов в конце девяностых годов

¹ Под регионализмом понимается совокупность социокультурных и политических движений, выступающих против унификации небоснованных объективной необходимостью тенденций во многих сферах жизни народов и государства /2/.

– выражение затяжного процесса регионализации. Здесь формула проста: чем больше центр теряет контрольные функции над единством политического и территориального пространства, тем больше их (функций) приобретают регионы. Поэтому дальнейшая регионализация в России означает перемещение власти из центра в регионы. В данном случае не столько опасен факт такого перемещения, сколько ускорение этого процесса, стимулирующего не только регионализацию, но и регионализм. Неконтролируемая регионализация не может не оказывать определенного (чаще всего негативного) влияния на складываемую федеральную систему, т. к. строительство федерализма в России происходит в условиях неокрепших структур демократии, когда регионы, пережив «парад суверенитета», все еще далеки от настоящей самостоятельности в управлении (самоуправления). Однако увеличение роли различных групп давления (финансово-экономических, промышленных и т. д.), партийных лидеров и т. п. в процессе принятия решений способствует формированию независимой от центральной власти региональной элиты. Конечно, здесь речь идет о тех региональных элитах, которые управляют регионами-«донорами» сегодняшней российской экономики, поэтому перемещение власти из центра происходит преимущественно в эти регионы, что еще больше усиливает неравенство регионов и нарушает баланс федеральной системы. Поэтому ключевым вопросом российского федерализма становятся отношения между центром и регионами, а целью – достижение баланса федеральной системы, в результате которого можно было бы удовлетворить интересы наибольшего числа групп населения и осуществить ожидаемое сотрудничество в едином государстве. Для этого необходимо добиваться как можно большего равновесия всех политических сил как по горизонтали (ветви власти, политические партии, общественные движения, конфессии, идеологии и т. д.), так и по вертикали (политическое управление и администрирование на всех уровнях власти), и тем самым можно обезопасить российский федерализм от авторитарного централизма. Возможен и второй путь российской интеграции – «сборание снизу», который теоретически сможет обеспечить процесс реинтеграции и рецентрализации на совершенно новой, отличной от прежней, основе – федеральной, т. е. фактического равенства всех сторон союза. Сложность заключается в том, что регионализация противоречит российской традиции централизации. В связи с этим возникает вопрос, каковы же корни регионализации в России?

Они уходят в Московское государство, которое, начиная с XVI века, представляло собой жестко централизованное государство с сильно выраженной концентрацией власти в руках самодержца и его исполнительного органа и, соответственно, слабо организованной сословно-корпоративной и регионально-территориальной властью. В результате этих обстоятельств централизм, с одной стороны, и постоянное угнетение и подавление общественного и регионального самовыражения с другой, превратились в едва ли не имманентное состояние государства вплоть до XX века. Вряд ли стоит удивляться тому, что российская империя в XVII-XVIII веках претерпевала потрясающие ее основы мощные национально-освободительные движения, а в XIX и начале XX веках – революции и войны, одной из причин которых было растущее самосознание региональных политических акторов.

Распад Российской империи в 1917 году на множество региональных и национальных отдельных образований едва ли можно объяснить только спонтанной реакцией на неожиданные повороты истории. Мощные центробежные силы, накапливая взрывную энергию, к этому времени готовы были прийти в движение. И новая (советская) власть, скоро почувствовав это, стала соответствующим образом реагировать на любые формы регионализации. Например, большевики усматривали огромную опасность для централизованного государства «нового типа» в традициях, особенностях уклада, религий и т. п., присущих многонациональным народам огромного многосоставного государства – России. Большим вызовом для советской власти были попытки «решения национального вопроса». Разрыв между словом и делом лишь усугублял эту проблему: с одной стороны, формально (согласно конституциям 1924 и 1936 гг.) нациям предоставлялось «право на самоопределение, вплоть до отделения», с другой стороны – эти же конституции устанавливали право вмешательства центральной власти в дела национальных республик (Конституция СССР 1936 года, глава IV, статьи с 13 по 29) /3/. Смысл этого балансирования между демократией («право наций на самоопределение») и автократией (купирование самоуправления) состоял, с одной стороны, в необходимости привлечения на свою сторону этнических народов для осуществления главной цели большевиков – построения нового социального порядка, с другой – сохранения внутренней стабильности в многонациональном государстве с глубокими этническими противоречиями.

Социалистический федерализм способствовал развитию советского государства, но при этом создал государственно-правовую фикцию, которая удивительным образом сочетала в себе централизм с культурно-лингвистическими уступками. «Право на отделение», предоставленное советскими конституциями 1924 и 1936 годов союзным республикам, показывает, насколько велика была пропасть между теорией и текстом конституции, с одной стороны, и ее реализацией – с другой. Это лишь подтверждает тот факт, что как Ленина, так и Сталина (и многих других строителей советского федерализма) если и можно отнести к сторонникам идеи федерализма, то лишь условно. Ленин придерживался мнения, что федерализм рано или поздно приведет к объединению различных национальных сообществ в единое централизованное советское государство /4/. Похожие взгляды выражал и Сталин, который в федерализме видел «переходную ступень» к будущему «социалистическому федерализму», только в отличие от Ленина Сталин придавал ему отчетливые «великорусские черты».

Следует заметить, что регионализация в России всегда, как и сейчас, сопровождалась становлением, позднее усилением самосознания этносов и защитой их собственных интересов. Поэтому регионализация и мультиэтничность в России представляют собой взаимосвязанные проблемы. Но, несмотря на жестокие способы «решения национального вопроса» (вплоть до объявления отдельных народностей «врагами нации» и т. п.), а также жесткую иерархизацию общественных отношений, тем не менее, в целом срабатывали многообразные интеграционные механизмы в национальной политике, дополненные некоторыми уступками отдельным этносам. Так, существовала т. н. квотная система, предполагающая участие определенного процента представителей от нацменьшинств в союзной политике, высших органах государственной власти и учреждениях федерального уровня. Благодаря этой политике удалось интегрировать часть среднего слоя и политической национально-региональной элиты в советскую интеллигенцию – интернациональную социальную группу с размытыми чертами этнической принадлежности.

Но корни регионализации уходят в мультиэтничность ровно настолько, насколько и в экономическое состояние России, которое национально-региональная элита нередко использует для укрепления своих собственных позиций внутри регионов и в противовес Центру. Поэтому не удивительно, что элиты в тех союзных республиках, которые стремились вернуться к своим национальным

государственным традициям (страны Прибалтики, Армения, Грузия и т. д.), понимали этнический федерализм как мобилизацию своих народов против Центра.

В экономической и политической системах Советского Союза ряд регионов занимал немаловажное место и обладал специфическими функциями в иерархической структуре централизованного государства. После смерти Сталина и особенно во времена правления Брежнева регионы организовывались в рамках центрального планирования и командного администрирования в большие свободные пространства. В регионах быстрее всего выполнялись те директивы, исходящие из Центра, которые в первую очередь благоприятствовали местной элите. Все чаще регионы стали выступать с конкретными политическими, экономическими или культурными требованиями по отношению к Центру. Постепенно отношения между регионами и Центром стали определяться политическим «торгом» или «сделкой» и распределением власти и ресурсов. Поскольку шансы на успех каждого региона зависели от их конституционно-правового статуса внутри Союза, то и региональные элиты соответствующим образом идентифицировали себя с ним. Лояльность региональной элиты в эпоху Брежнева обменивалась Центром на федеральные ресурсы, так что уже к этому времени можно было говорить о сложившейся политической федеральной/региональной/этнической элите /5/. С этой точки зрения можно сказать, что корни регионализации произрастают из конкурирующей и/или конфликтной системы взаимодействия и/или борьбы между центром и региональными структурами. Каждый регион пытался что-либо взять (приобрести) за счет вышестоящей иерархической структуры для расширения своего политического пространства и при этом стремился к собственной территориальной интеграции и контролю над своими ресурсами. Таким образом, политические интересы региональных элит становились движущей силой регионализации.

Менявшиеся структуры советского пространства и рынка во времена перестройки (1985-1991) усилили интенсивность регионализации и в какой-то мере подготовили почву для распада СССР. Именно в этот период – период правления Горбачева – региональным элитам де-юре было предоставлено право (де-факто они уже им обладали к этому времени) распоряжаться частью государственных ресурсов посредством денационализации и приватизации. На протяжении всех девяностых годов эта тенденция лишь усиливалась, кроме того, этому способствовала политика Ельцина «дарован-

ной суверенизации». При этом не уточнялось, что именно имел в виду Ельцин, наделяя суверенитетом субъекты федерации. В данном случае понятие «суверенитет» охватывало большой диапазон: от приобретения культурно-религиозной, политической свободы, экономической самостоятельности и до образования непрочной конфедерации суверенных государств на основе нового государственного порядка. Последующие события (попытка компартии вернуться к прежнему способу управления, путч 1991 года, борьба за власть между «демократами и недемократами») способствовали ускоренной трансформации регионализации в регионализм/сепаратизм/сецессию.

После распада СССР перед Россией вновь, как и после прекращения существования царской империи, обозначилась трудная задача: найти такие способы и средства переустройства государства, с помощью которых можно было бы справиться с дезинтегративными тенденциями и объединить интересы всех составных частей государства в единое целое.

Сегодня главная проблема реформирования российского государства по пути федерализма заключается в том, сможет ли федерализм формироваться «снизу», т. е. по инициативе регионов, или он будет создаваться преимущественно «сверху», т. е. посредством рецентрализации власти, оправданной необходимостью преодоления негативных тенденций децентрализации.

Все девяностые годы, вплоть до 2000 года, российское федеративное государство представляло собой слабое государство со слабой государственной властью /6/. Признаки этой слабости проявлялись в таких чертах, как:

- утрата российским обществом государственной идентификации (после распада СССР);
- отсутствие концепции долговременного стратегического развития страны, равно как и концепции региональной политики;
- фактическое несоответствие политических институтов, декорированных под демократические, но пока не ставших таковыми, динамике общественно-экономических процессов;
- правовая необеспеченность интенсивно протекающих реформ и низкий коэффициент исполнительской деятельности органов власти;
- неотлаженность механизма взаимодействия между ветвями власти, выражающаяся в бездействии высших судебных органов власти (в первую очередь Федерального конституционного суда) при возникновении конфликтов между исполнительной и законодательной властью;

– низкий уровень законодательной инициативы со стороны федерального правительства (так, из 750 законопроектов, внесенных в Государственную Думу в 1996 году, только 188 были внесены правительством, причем 53 из них были законопроектами о ратификации международных договоров и соглашений) /7/.

Не способствует усилению власти также и расхождение между текстом Конституции и реализацией ее положений, особенно по вопросу равенства статуса всех субъектов федерации. На практике активно (вплоть до 2000 г.) осуществлялось развитие так называемого «договорного федерализма», означающего, что разделение компетенций между центром и регионами устанавливается двухсторонними договорами и соглашениями. Но эта практика, к сожалению, плохо отработана, результатом чего нередко являются обнаруживаемые грубые противоречия между конституциями и/или уставами субъектов федерации и федеральной конституцией. Только в 1995-1996 годах в результате проверки Министерства юстиции было выявлено, что почти 50% принятых в субъектах федерации законов не соответствуют федеральной конституции и федеральному законодательству.

Кроме того, модель «социалистического федерализма», унаследованная Россией от распавшегося СССР, из-за противоречия между территориальным и этническим принципом внутреннего государственного устройства постоянно вызывает напряжение и конфликты в процессе становления новой федеральной системы. Фактически все годы реформ Россия стояла перед двойным вызовом: с одной стороны, надо было срочно реконструировать принципы управления старой системы, с другой, – одновременно бороться с распадом самого государства. В ходе строительства новой российской государственности (РФ) обозначилась главная проблема – выравнивание интересов между федерацией, с одной стороны, и ее территориями – с другой, т. е. речь идет о федеративном устройстве России, в котором упор делается на борьбу за разделение власти, материальных ресурсов, финансов, а также политического влияния между центром и регионами. В связи со всеми этими проблемами возникает вопрос о качественном состоянии российских регионов.

Поскольку РФ представляет собой асимметричную федерацию, то анализ состояния регионов по основным параметрам дает возможность получить представление о пересекающихся проблемах регионализации и строительства нового (демократического) федерализма в России. Эта примерная

классификация позволяет все регионы РФ разделить на две неравные группы: регионы-лидеры и «догоняющие» регионы /8/.

К регионам-лидерам можно отнести три подгруппы регионов:

1. Крупные (до 8 млн. населения) индустриально развитые регионы с реформаторской идеологией лидеров и относительным плюрализмом в политике и в СМИ, доноры федерального бюджета, обладающие самостоятельной региональной идеологией и развитыми многоплановыми отношениями с центром (Москва, Санкт-Петербург, Московская, Нижегородская, Свердловская, Самарская области).

2. Регионы, ориентированные на умеренные реформы, в сочетании с курсом на независимость, промышленно развитые, ресурсные республики, имеющие особый тип отношений с федеральным бюджетом и персонализированный характер власти (Татарстан, Башкортостан).

3. Регионы со средним уровнем развития промышленности (как, например, Ульяновская область), ориентированные на решение собственных проблем за счет средств и методов, нередко противоречащих экономическому курсу центра.

В регионах-лидерах уровень жизни в целом выше среднероссийского, они относительно стабильны в политическом отношении, обладают адаптационными ресурсами по отношению к меняющейся политике центра. К этой группе, кроме перечисленных регионов, относятся также регионы – сырьевые монополисты: Саха (Якутия), Тюменская область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО, Республика Карелия.

Ко второй группе так называемых «догоняющих» регионов относят те субъекты федерации, которые хотя и ориентируются на тип развития регионов-лидеров, но при этом либо не располагают сопоставимыми возможностями (Краснодарский, Ставропольский, Приморский края, Челябинская, Кемеровская, Ростовская области), либо не ориентируются на тип развития региона-лидера, но потенциально способны по нему пойти (например, такие области, как Ленинградская, Волгоградская и т. п.).

Классификация регионов на «доноров» и «реципиентов» (последних больше) указывает на неравный характер регионализации, что является одним из главных признаков асимметрии российского федерализма. В этом случае важной предпосылкой для функционирования всех элементов федерализма является наличие воли отдельных территориальных субъектов и различных общественных структур, стремящихся к сохранению целостности государства. Но пока сотрудничество большинства регионов с центром не достигло уровня, обеспечивающего их эффективного интегрирования.

Наблюдаемый рост так называемого «регионального самосознания», означающего признание индивидов частью своего региона или местного сообщества, где экономическая особость и/или принадлежность к определенной этничности представляют собой важные интегративные факторы, при слабой федеральной власти усиливают регионализм. Поэтому укрепление регионов можно рассматривать как положительный факт только при условии укрепления центральной власти.

В целом, российский федерализм отличается неравенством федеральных отношений и неустойчивостью федеральных институтов. Как показала практика десяти прошедших лет, мероприятия по реформированию федерализма не могли способствовать успешному его развитию, прежде всего ввиду полустихийного и порой неуправляемого развития федеральных отношений, препятствующих выработке сбалансированной модели отношений «центр – регионы», а также частых кризисов финансово-экономического развития. Все это усиливает «линии разделения» (в этом случае преимущественно по экономическому и социальному основаниям). На наш взгляд, слабой стороной использования федерализма в российской региональной политике является отсутствие четко установленных «правил игры» для всех составляющих федерацию единиц, изменение которых нередко происходит спонтанно, без предупреждения сторон, поэтому регионализация в России часто балансирует на грани дезинтеграции.

Список использованной литературы:

1. Marcou G. Die Regionalisierung in Europa. – Regional Policy Series. – Opladen, 2000. – №4. – С. 11.
2. Федерализм. Энциклопедия. М.: МГУ, 2000. – С. 418.
3. Верг Н. История советского государства. 1900-1991. – М.: Издательский дом «Инфра-М», 1998. – С. 170-171.
4. Там же. С. 165, 168.
5. Schneider E. Die Formierung der neuen russlaendische politischen Elite. – Berichte des Bundesinstituts fuer ostwissenschaftliche und internationale Studien. – Koeln, 1997. – №51. – С. 6-7.
6. Аринин А.Н. Российская государственность и проблемы федерализма // Проблемы по прикладной и неотложной этнологии. – №105. – <http://www.iea.ras.ru>
7. См. Там же.
8. Проблемы и перспективы развития федерализма в России. Доклады и заявления Совета по внешней и оборонной политике. М., 1999. – <http://www.svop.ru/doklad7.htm>