
ЦЕНТРАЛИЗМ И ДЕЦЕНТРАЛИЗМ В ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЯХ: ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ ПРИНЦИПОВ

С.О. Алехнович

Управление планирования и экономического анализа
Федеральная Служба по тарифам РФ
Китайгородский проезд, 7, Москва, Россия, 109074

Д.Е. Слизовский, Р.А. Пашенская

Кафедра политических наук
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10а, Москва, Россия, 117198

Статья посвящена анализу приоритетов принципов централизма и децентрализма в структуре федеративных отношений. Авторы рассматривают проблему политической субъектности регионов и централистской модели федеративных отношений как отражения особенностей современного этапа развития российской государственности.

Ключевые слова: федеративные отношения, политическая субъектность, централизм, децентрализм, региональные отношения.

Теоретически и концептуально современный российский федерализм стоит перед необходимостью выработки его новой доктрины. На этом поприще очевиден сложный путь самоутверждения федерализма как самостоятельного феномена с собственной атрибутикой и политикой, учитывающей и опирающейся на мировые тенденции и национальную российскую специфику. Существующие в обществе и у части политической и интеллектуальной элиты настроения лишь заостряют проблему выработки надежных теоретических оснований для того, чтобы не поддаваться на алармические суждения по части будущего Российской Федерации.

Постановка проблемы в обозначенном формате при первом приближении к ее анализу может быть представлена в следующих терминах. Федерация есть лишь форма, которую можно наполнить разным политическим содержанием — идеями и принципами не только рассредоточения, но, напротив, и сосредоточения власти. В современной политической науке уже давно принято выделять две базовые разновидности федерализма — федерализм децентрализации и федерализм централизации. Выбор каждой из них предопределяется конкретными обстоятельствами места и времени, в которых пребывает страна. Для нынешней России, укрепляющей свою государственность и свой суверенитет, наиболее актуальной является именно централистская версия федералистской политики.

В этой связи труднейшая из теоретических проблем для российского федерализма — найти сочетаемость (до сих пор не сочетаемых?) принципов: с одной стороны — централизма, естественной стихии нашей «почвы», проявляемой не как

блажь, а как предпосылка выживания, а с другой — децентрализма как новой национальной формы демократии, активно заявившей о себе в политической практике современного правящего класса страны, но дающей сбои и испытывающей пока отторжение у части политического класса и у общества.

Традиционность и банальность подобной традиции недвусмысленно подчеркивалась в прошлом. В частности, Н.Н. Алексеев писал: «Русская история слагалась из двух противоположных процессов — центростремительного и центробежного, иначе централизованного и децентрализованного» [1. С. 156].

Небеспочвенны и сегодня предупреждения о величайшей опасности и угрозе российскому государству и его народам, которые могут проистекать от несоблюдения меры централизованного и децентрализованного правления, которое буквально пропитано в России противоречиями межнациональных столкновений и войн, извечных споров вокруг авторитарных, тоталитарных и демократических предпочтений и политической практики. Значение и масштаб такого рода угроз многократно возрастает для современной России в условиях рождения той формы демократии, которая заняла здесь место прежнего авторитаризма. И особенно опасны угрозы межэтнических столкновений для России, если процесс демократизации происходит в отсутствие сильной власти, при потере ею авторитета в центре, в регионах и на местах.

Следует считаться и с тем фактом, что под вывеской устойчивого положения в социальной, экономической и политической жизни страны все же наблюдаются проявления того, что межнациональные противоречия и внутри России, и по ее периферии острее, чем это было в советский период.

Свою толику сомнений в выборе предпочтений между централизмом и децентрализмом как желаемой и реальной политической практикой в структуре федеративных отношений привносит характер интерпретации ролевой функции все тех же авторитаризма, тоталитаризма и демократизма. Что если более обоснованными являются суждения, для которых доведение отношений между центром и регионами, межэтнических противоречий при непонимании преимуществ и слабостей как централизма, так и децентрализма правления и управления происходит отнюдь не из авторитарных систем, существовавших веками и никогда не порождавших тоталитаризма. Подобный результат очень часто получается из кризиса демократии, из краха нравственных и духовных устоев общества. Это ведь совсем другая линия политического поведения, иной взгляд на роль и значение и централизма, и децентрализма.

Элемент новизны данной постановки проблемы, на наш взгляд, заключается в актуализации и обосновании генеральной гипотезы, согласно которой оптимальной основой региональной политики в контексте всестороннего укрепления и упорочения российского государства должна стать «централистская» версия федерализма.

Актуальное значение имеет идея развития федерализма российского государства на принципах политико-властной («правительственной»), а не административно-управленческой централизации.

Парадоксальность такой постановки вопроса гипотетически оправдана по причине того, что эту идею должны поддерживать и выражать сами регионы. Парадокс одновременно и в том, что традиционно региональные элиты и лидеры выражают центробежные силы, оставаясь, разумеется, носителями местного и регионального настроения и патриотизма.

Фундаментальное значение для современного государственного устройства России такого рода гипотеза имеет в том, чтобы объяснить ситуацию, при которой именно регионы России могли бы проявлять себя как полноценные, инициативные и эффективные субъекты политики той обновленной централистской модели федерализма, которая является естественной и, возможно, единственно продуктивной политической формой общественного и государственного российского устройства и развития. Актуальное значение в том фундаментальном смысле, чтобы обратиться к правительственно-политической централизации федеративного государства, не имеющей никакого отношения к централизации административно-бюрократической; чтобы провести линию разграничения между централизмом различных типов: централизмом для решения общих для единой страны, единого государства и всех слоев общества интересов, и централизмом отдельных слоев населения, для действий и начинаний регионального и местного (общинного) уровней.

Актуально обновленная сущность предложенной концепции заключается в том, что это, во-первых, не столько новая форма федерализма, сколько дополненная и расширенная версия рефлексии одного из традиционных для России принципов; во-вторых, конечно же, исторически принципиально новая версия централизованной федерации, которая ограничена Конституцией РФ, федеральными законами и парламентаризмом как в центре, так и на местах и противостоящая централизму административного и бюрократического диктата.

Новизна в политическом значении означает, что все другие институты: экономика, социальные структуры, искусство, наука, даже армия — могут функционировать как образцы и примеры децентралистских моделей, кроме политики и ее главных элементов. Федерация и федерализм, регион и регионализм здесь суть политическое и подчинено логике своеобразия и примеру внутреннего самобытного развития российского социума. И, в-третьих, российский регионализм как политический феномен не лишен прагматики всеобщих и универсальных законов и принципов политического объяснения и развития, он не игнорирует эти законы, он на их основе развивается, оставаясь самобытным, и в этом смысле достойным признания и могущим рассчитывать на позитивные результаты не только как идеи, но и как реальный политический феномен.

На уровне прагматического обоснования новизны речь идет, по сути, о перестановке теоретических и концептуальных ценностей во взгляде на федерализм и регионализм под углом зрения не только достижений политической науки, но и результатов и итогов политической практики становления и развития российского федерализма за последние 20 лет. Их содержание лапидарно можно выразить в следующих терминах: в лоне российского могучего пространства ре-

гиональные политические субъекты имеют теоретическое обоснование и подтверждение, чтобы актуально выразить идею централистского федерализма и воплотить такого рода концепцию в жизнь; среди российского типа регионов может возобладать точка зрения, что в централистской модели федерализма имеет значение не абстрактный федерализм деконцентрации и детерриториаризации, а конкретная форма централизованного правления, централизованная правительственная власть.

В системе сложившегося, к общему нашему неудовлетворению, российского регионализма и как теории, и как политической практики порой бюрократически, административно-властно и декларативно представлена якобы сильная, а в действительности слабая централизованность любого ее фрагмента. Недостатки концептуальной ясности регионализма дополняются невыразительной артикуляцией региональных интересов в сочетании с агрегацией интересов целого сообщества. Политический процесс здесь отражает сочетание хаоса и унылого такта, непредсказуемость и нестандартизованность. Политические акторы региональных субъектов присутствуют в политическом процессе. При этом странным образом отсутствует внятная политика региональных властей по отношению к российской государственности.

Политическая элита (политическая, экономическая, научная) регионов и центра тоже редко определяет свои позиции в терминах единого политического пространства и интереса, достигаемого при посредстве единого правительственного центра, сильной централизации правительственной власти и при децентрализованной административной власти. И, вероятно, поэтому политические отношения разорваны между фрагментами пространства и почти лишены смысла в масштабах единого российского государства и общества. Российское пространство, расчлененное на административно-территориальные и политико-административные единицы, несоизмеримо с пространствами современного мира и со своим прежним состоянием, и очень специфично и почти уникально. И за подобными реалиями может скрываться двоякая сущность, каждая часть которой выражает по-своему в равной мере и верное, и в то же самое время ложное представление о регионализме.

Прагматическая заданность направлений исследования, приоритетов в структуре принципов смешанного федеративного развития и отношений центра и субъектов федерации определены, по сути, статьей 1 Конституции РФ [6. С. 21—22], где указаны четыре направления: а) сочетание интересов; б) правовые гарантии целостности территорий; в) верховенство федерального законодательства; г) разграничение полномочий, предметов ведения и компетенций.

Сложнее уточнить теоретические концепты федерализма в системе и заданных четырех направлений, и отношений целого, частей и элементов частей между собой, т.е. отношений внутривидовых компонентов, хотя и здесь имеем нормативно закрепленные главой 3-й Конституции «Федеративное устройство» параметры отношений.

Теоретический континуум федерации как формы государственного устройства задается сочетанием ее системообразующих элементов. Оптимальным субъектным конституентом Федерации, как и любой другой формы государственного устройства, выступает триединство субстанций: народ, власть, территория. Каждый из элементов триады необходим, достаточен для конституирования Федерации (государства), но недостаточен для наполнения его жизнеразвития. Зато комбинация этих фундаментальных комплексов создает условия для *вариативности федеративного устройства*. И получается, как показал в своей работе исследователь М.Б. Бекбосынов, что «комбинаторика фундаментальных комплексов государства будет формировать «энное» число возможных видов (моделей) федерации. Достойно удивления в исследованиях на эту тему, что из 27 вариаций [5. С. 80—83] государственного устройства по обозначенным комплексам 9 принадлежат различным моделям федераций, из которых по крайней мере 5 или 6 представляют собой вырожденный либо практически вырожденный случай вследствие плохой согласуемости конституентов» [См.: 2].

Ярые сторонники федерализма должны считаться с тем фактом, что федерализм имеет свойство не только возрождаться, но и вырождаться. Вырожденный федерализм, подающий еще признаки жизни, которые могут ошибочно восприниматься началом очередного расцвета, может быть при определенных обстоятельствах и определенными силами взят на вооружение, стать знаменем и призывом к мобилизации общества. По его же (М.Б. Бекбосынова) мнению, «если опираться только на правовые нормы 3-й главы Конституции РФ, можно выделить примерно 60 самостоятельных исследовательских направлений, которые характеризуют только проблемы положений субъектов (составных частей) Федерации, взаимоотношения этих составных частей с государством в целом» (См.: [2]). Таким образом, исследователь проблем субъектности регионов России объективно сталкивается с ситуацией вариативного подхода к анализу развития федерализма и к развитию самого федерализма.

Федерализм сам по себе, как феномен — теоретически, концептуально и политически материализованная реальность — сложное явление. Может быть, поэтому федерализм всегда критиковался и анализировался по множеству направлений. Известный исследователь и аналитик проблем государственного строительства и федерализма М.В. Столяров пишет: «Идут теоретические дискуссии о предпочтительности той или иной формы государственного устройства, о путях и средствах сохранения и укрепления Федерации, о сущности российского федерализма, его принципах. Однако большинство исследователей сходятся во мнении, что федерализм как явление объективно целесообразен и необходим для российской государственности» [9. С. 7—8].

Иначе интерпретирует причины остроты обсуждения теории и практики федерализма к.п.н., доцент кафедры политических наук РУДН Н.В. Михайлова: «Острые дискуссии по ключевым вопросам развития федерализма в России являются отражением того факта, что общество еще не пришло к осознанию оптимальности модели федерализма, заложенной в Конституции РФ» [7. С. 21].

Американский исследователь Д.Дж. Елайзар выделяет шесть основных принципов федерализма.

Российский ученый Р.Г. Абдулатипов оперирует при анализе проблем федерализма 13-ю универсальными его качествами; исследователь Л.М. Карапетян выделяет, в свою очередь, восемь, и тоже универсальных принципов федерализма, только уже с точки зрения специалистов по конституционному праву.

Исследователь Н.В. Михайлова обоснованно пишет: «Современный федерализм — явление сложное и неоднозначное. Это не застывшая модель, которую можно прикладывать к различным обществам и ситуациям. Это постоянный поиск новых, не стандартных решений. Сама концепция федерализма непрестанно эволюционирует». В развитие своей мысли ею выделяется пять «основ» «типичного возникновения классического федеративного государства: снизу-вверх, от малого — к большому, от множества — к единому» [8. С. 143]. В суждениях и доводах Н.В. Михайловой очень важно подчеркнуть ту особенность процесса формирования федеративного государства, которая связана с типичной логикой государствообразующего федеративного процесса. Вектор направленности очевиден: снизу — вверх.

Возможно, здесь преувеличены роль и значение низовых субъектов политики вообще и в территориально-государственном обустройстве в частности. Тем не менее, следует такую парадигму образования федеративного государства действительно признавать не только универсальной, но и в определенном смысле закономерной. Конечно, такая логика — это вопрос не столько с неоднозначным решением, сколько предпочтением «вкусом» и убеждений самого исследователя. Чему отдать предпочтение, — стихии народного свободного созидательного творчества, либо творчества, в какой-то форме организованного, либо целеустремленной и спланированной акции наиболее активной части политической элиты? Если все же придерживаться убеждений, что энергия универсальности и закономерностей в государственно-образующем процессе имеет право быть и утверждаться, тогда столь же закономерным и универсальным явлением в таком случае следует рассматривать иницирующую роль местных и региональных структур власти, которые, собственно, призваны задавать тональность созидания «снизу». В таком контексте речь может идти ни о чем другом, как собственно о проявлениях различного рода политической субъектности региональных и местных структур власти и гражданского общества.

Коррелируется с такого рода суждениями известный регионалист Р.Ф. Туровский, который утверждает: «Под территориально-государственным строительством понимается процесс направленного формирования отношений между центром и регионами» [11. С. 69].

Направленное формирование процесса очевидно, и это ключевой аспект в системе наших рассуждений. Всякий, кто причастен к этому процессу, поступает все же с определенной целью, задачами и прочими атрибутами рационального подхода. Если к этому процессу причастны региональные и местные структуры, то и они запрограммированы действовать в русле направленного действия.

Здесь важно иметь в виду два соображения. Первое — участвуют ли региональные и местные власти в процессе направленного действия? По мнению Р.Ф. Туровского, — да. Он считает — субъектами процесса территориально-государственного строительства являются все властные органы непосредственно, а также иные политические институты и группы, которые обычно действуют опосредованно, пытаясь влиять на властные органы. Второе — направленное действие суть движений (мыслительных, рефлекслирующих и прочих) субъекта этого действия. Но одновременно направленное действие может быть продуктом другого субъекта, задающего параметры действий непосредственному исполнителю действий. В структуре баланса отношений и соотношений центр — регион выделение и анализ направленного действия имеет существенное значение. В нашем случае, т.е. при анализе феномена политической субъектности региональной и местной власти, — это существенный элемент.

Это общие рассуждения, но, надо понимать, общих рассуждений здесь недостаточно. Характер, масштаб, форма, механизмы участия властных структур отдельных частей государства не имеют принципиального значения, чтобы характеризовать политическую деятельность властных структур по признакам федеративного устройства. Процедурно-техническая сторона этого дела существенна, но не абсолютна. Абсолютное значение для подтверждения уровня федерализации имеет сам факт участия региональной и муниципальной власти в делах общенационального значения. «Мы называем федеративным такое государство, отдельные части которого являются участниками в отправлении верховной государственной власти или суверенитета» [1. С. 163].

Чтобы усилить логику нашего видения проблемы самого факта участия региональных и местных органов власти в делах общенационального и общенационального уровня, сошлемся на суждение известного исследователя Г. Еллинека, который пишет, что в федеративном государстве «государствам предоставлены права участия в осуществлении союзной государственной власти, так что отдельные государства повсюду являются органами союзной власти, что, по общему правилу, усиливает их политическое значение» [4. С. 517].

Политическое значение субъектов власти — понятие также достаточно сложное и многогранное. Есть смысл указать на одно значение, которое никогда не теряет свой ценности, но часто оно остается невостребованным либо проигнорированным. Определенный и конкретный его смысл выразил А. Токвиль, который писал: «В Америке я восторгаюсь более всего не *административными*, а *политическими* (курсив авт.) последствиями децентрализации. В Соединенных Штатах чувство родины ощущается повсеместно. Родина — это предмет заботы для всех, начиная с общины и кончая Союзом в целом. Человек живет интересами своей страны, как своими собственными. Он гордится славой своей нации, достигнутыми ею успехами, в которых он видит частичку своего труда, и это его возвышает; он радуется всеобщему процветанию, которое распространяется и на него самого. Он испытывает к своей родине такое же чувство, как к собственной

семье. И вместе с тем он интересуется делами государства, движимый определенными эгоистическими побуждениями» [10. С. 89].

Мысль А. Токвиля удерживает и отражает разницу политического и административного правления. Он, в данном случае, подчеркивает позитивное значение децентрализации и выделяет предметную область забот всех, от общины до союзного правительства. Таковой является формирование чувства общего интереса к своей стране, к Родине.

В условиях развития федеративных отношений в современной России выделение проблемы интереса актуально и требует адекватного его прояснения.

Как понимается и интерпретируется эта проблема? Например, исследователь Ю.Б. Дмитриева описывает эту проблему следующим образом. С ее точки зрения, во-первых, наибольшую значимость обретают общенациональные стратегии социально-экономического и политического развития, учитывающие региональные интересы. Во-вторых, задача регионов состоит в более четком определении и конкретизации своих интересов, в продвижении и защите своих интересов на федеральном уровне с помощью формальных институтов и неформальных практик [3. С. 225—226].

В такой интерпретации есть вполне здравый смысл. Он позволяет именно субъектам регионов дифференцированно подходить к выявлению и отстаиванию своих (региональных) интересов. Это норма *административно-политической* практики.

Нормой *политико-административной* практики может считаться выявление и отстаивание интереса общенационального. В какой мере субъекты регионов могут и способны участвовать в деле выражения и «выношения» интересов общенациональных, в такой мере можно говорить о качественных параметрах их политической субъектности. И этот интерес, как можно видеть по суждениям А. Токвиля, не сводится к социальным или экономическим факторам. Общий интерес шире, значительнее, всеохватней, понимаемый и воспринимаемый повсеместно словом «Родина». Движимый определенными эгоистическими побуждениями, гражданин федерации вместе с тем интересуется делами государства, а не только государства-нации.

Политологи часто говорят о субъектах политики, имея в виду государство, политические партии, политических лидеров, элиты. Модным стало говорить о различных группах интересов, давления, представительства.

В модели федеративного обустройства можно наблюдать в качестве субъектов политики все вышеперечисленные категории политического действия. Из этого числа субъектов выпал народ. И если включить и его в число субъектов политики, то это будет формально и юридически верно соответствовать конституционной норме. Но подобная логика почти никак не выражает потенциального и возможного значения граждан как субъектов политики. С нашей точки зрения, следует обратить внимание не только на граждан общества как субъектов политики, а более всего на такую его характеристику, как «объединенная сила граждан». Именно

на такой, неявный, латентный, трудно поддающийся верификации атрибут политической субъектности обращал внимание А. Токвиль. Он, в частности, писал: «Я совершенно убежден, что объединенная сила граждан всегда окажется более способной обеспечить общественное благосостояние народа, нежели правительственная власть» [10. С. 86].

Признание значения объединенной силы общества в качестве атрибута политической субъектности не снимает вопроса о том, на какой основе и что обеспечивает эту самую «объединенную силу», что ее формирует и превращает в силу единения и объединения частей, а не разлада и распада. Федерализм к этим тенденциям, как известно, чувствителен.

Пролонгация анализа теории федерализма — это возможность реконструкции применения базовых или отдельных рационалистических (даже прагматических) положений теории федерализма в политологической и политической практике в Российской Федерации. Если опираться все же на рационалистически-прагматические положения теории федерализма, то вряд ли будет достаточной и обоснованной мысль в рамках «нового федерализма» о необходимости возвращения субъектам РФ полномочий, присвоенных центром. На первый взгляд, такая логика рассуждений на руку аналитикам в расшифровке политической субъектности региональной власти. Чего тут сложного в обретении субъектности — добились причитавшихся полномочий, и делу конец! Таким упрощенным путем решается проблема самоутверждения региональной власти, то есть ее хотя бы частичная субъектность.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Алексеев Н.Н.* Советский федерализм // Мир России — Евразия. Антология. — М., 1995.
- [2] *Бекбосынов М.Б.* Проблемы оптимизации федеративных отношений в современной России. — М., 2006.
- [3] *Дмитриева Ю.Б.* Отношения между центром и регионами в России: проблема эффективности // Теория и практика государственного и муниципального управления. — Смоленск, 2010.
- [4] *Еллинг Г.* Общее учение о государстве. — СПб., 1903. — Т. 1.
- [5] *Ильин В.В., Ахиезер А.С.* Российская государственность: истоки, традиции, перспективы. — М., 1997.
- [6] Конституция Российской Федерации. — М., 2005.
- [7] *Михайлова Н.В.* Конституционно-правовые особенности федеративного устройства России // Вестник РУДН. Серия «Политология». — 2004. — № 1(5).
- [8] *Михайлова Н.В.* Политологический анализ сущности понятия «федерализм» и «федерация» // Актуальные вопросы политической науки. Сборник статей российских и зарубежных ученых. — М., 2010.
- [9] *Столяров М.В.* Компетенция власти: Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в условиях реформирования. — М., 2005.
- [10] *Токвиль А.* Демократия в Америке. — М., 2000.
- [11] *Туровский Р.Ф.* Политическая регионалистика. — М., 2006.

CENTRALISM AND DECENRALISM IN FEDERAL RELATIONS: PROBLEMS OF THE PARITY OF PRINCIPLES

S.O. Alekhnovich

The Department for Planning and Economic Analysis
Federal Tariff Service of Russian Federation
Kitaigorodsky pr-d, 7, Moscow, Russia, 109074

D.E. Slizovskiy, R.A. Pashenskaya

The Department of Political Science
People's Friendship University of Russia
Mikluho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198

The article analyses the priorities of the principles of centralism and decentralism in the structure of federal relations. The authors consider the problem of regions political subjectivity and centralism model of federal relations, as the reflection characteristics of the present stage of development of Russian statehood.

Key words: federal relations, political subjectivity, centralism, decentralism, regional relations.