
ПРОБЛЕМЫ И ПРОТИВОРЕЧИЯ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

М.Б. Бекбосынов

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

В статье речь идет о содержании российского федерализма, о его проблемах и противоречиях. Автор анализирует сложные взаимоотношения между центром и регионами, исследует проблему противоречия между конституционной нормой по обеспечению суверенитета государства и реальным содержанием исполнения государственного статуса.

Ключевые слова: федерализм, федеральные и региональные интересы, субъекты политики, централизм, децентрализм.

В обустройстве современной России как федеративного государства завершился не длительный, но сложный трансформационный процесс теоретико-концептуальных, политико-правовых, организационных и устроительных исканий. Современная модель федерализма в России складывалась в течение двадцати лет. Истоки российского федерализма уходят корнями в глубины истории российской государственности. С 1993 г. Россия конституционно является федеративным государством. Российским политикам, власти, гражданам России указаны пути федералистских принципов и смыслов к совершенствованию своего государства.

Однако и власть, и общество были свободны, и ранее, и теперь остаются свободными принять федерализм или отвергнуть его.

Свобода их остается ограниченно неприкосновенной. Залогом этой свободы была и остается лишь Конституция РФ, которая в политическом значении не является догмой. Следовательно, остается открытым вопрос о свободе принятия федерализма или его отвержения, но и то и другое невозможно без усилий со стороны общества и субъектов политики и государственной власти.

Развитие России как федеративного государства представляет огромное значение как политическая и политологическая проблема. Российский федерализм будет всегда сочетать в себе проблемы и противоречия в самом их остром проявлении, восприятии и исполнении, даже если эта тема на какое-то время теряет общественный и властный к себе интерес.

Российский тип федерализма — «клубок» проблем и противоречий, воплощающий в себе не только противоречия универсального свойства, родимые пятна противоречий федерализма как всеобщего явления, но и еще противоречия, которыми его наделяет российская версия историко-культурного мирового феномена. Если для одних федераций своеобразием является обширность территории, для других — структура и качество населения, для третьих — своеобразие и особенности этнической или конфессиональной дифференциации, то для Российской Федерации уникальность является естественной во всех элементах федералистской субстанции, — и по количественным характеристикам, и по качественным параметрам.

рам. Это совсем не означает, что Российская Федерация сбита с проторенной человечеством исторической дороги федерализма, но это достаточное основание, чтобы принять в расчет «существенные» факторы российской модели государственного федеративного устройства.

Представляя собой одну из содержательных линий современного политического процесса, российский федерализм, как и политика вообще, не предопределен по своим результатам и степени воздействия. Проблемы и противоречия федерализма в России всегда приковывали внимание исследователей, в том числе политологов. Парадокс же в том, что в политологических российских изысканиях по-прежнему остается обширный пробел — это область политической субъектности в федеративных отношениях и в федеративной системе ценностей.

Федерализм, как и современный политический процесс, наполняется новым содержанием, его обеспечивают и им пользуются не только традиционные субъекты политики. Не только проблемы, но и противоречия федерализма, ставшие итогом перерастания проблемы в качественно иное состояние, разыгрывают новую по форме и содержанию рисковую деятельность. Имеются признаки омертвления существующей властной и государственной системы и в центре, и в регионах, ее даже, по мнению некоторых исследователей, деградации на фоне имитаций и симуляций позитивных перемен и обнадеживающих обещаний к лучшему.

Субъекты политики в этом рискованном деле оспаривают друг у друга претензии на господство и ресурсы, на безопасность и выживаемость. Имеется и еще одна задача — разработка политики и механизмов перехода России к новой политической системе.

В политике в основном учитываются и действуют группы людей: государства, массы, партии, течения, кланы, лидеры. В политике федеративного государства в основном учитывались и учитываются федеральные, региональные и местные власти, этнические и религиозные кланы и группы, лидеры этих кланов и групп, их идеологии и мировоззрения, культуры, поведение без должной к ним дифференциации.

Слабым звеном в анализе федерализма остается «калькуляция» и анализ структуры, обозначаемой термином «неформальные отношения». А стратегический анализ федерализма, по своей сути, требует интерпретации динамических решающих связей не только между всеми субъектами политики и власти, но и между многочисленными факторами ситуации.

Политика по определению противопоставляет разные лагеря, разные виды и типы субъектов политики. Но продуманная и продуктивная политика в своем стратегическом воплощении не только противопоставляет, выявляет и учитывает внутривидовые отличия и особенности с целью поиска союзников и соратников, но и выбор «существенных» характеристик деятельности и среды. Если мы правильно понимаем наметившуюся тенденцию в политическом процессе и политическом быте современной России, хотя бы как потенцию и волю, а именно что «мы движемся в сторону прямой демократии» [1], то по иному следует трактовать основное противоречие в структуре властных и политических отношений в Российской Федерации.

Не торг и не замена одной модели торга на другую между центральной и региональной властью должны определять смыслы и ценности современной политики. Не степень и уровень зависимости федерального центра от регионов и регионов от федерального центра — это явления очевидные и достойны частного внимания — а поиск объединяющих усилий федеральной и региональной власти, консолидация их ресурсов на общие с народом цели.

Поразительное противоречие современной версии российского федерализма, на наш взгляд, обнаруживается не столько в противоречиях между партийным и государственным аппаратами и даже не разными структурами горизонтальной власти (федеральной и субъектов Федерации), сколько, с одной стороны, между властью, выступающей единым субъектом политики, объединенной властными полномочиями и на федеральном, и на регионально-местном уровнях, и, с другой — местным гражданским уровнем самоорганизации и самоуправления. Противоречие обнаруживается и заявляет о себе не в том, какая власть — федеральная или региональная — а какими средствами проводить политику.

Противоречие в том, что единая по своей сути власть, в центре или на местах, ведет себя по отношению к гражданскому обществу в одних случаях как «трансценденция по отношению к обществу», в других как «петровласть».

Противоречие в том, что, возможно, «Россия стала типичным петрогосударством с чрезмерными издержками, перекосами в развитии, элитой, которая борется за контроль над богатыми природными ресурсами, в то время как подлинные общественные потребности игнорируются» [3. С. 41].

Новая Россия стала страной, где по-прежнему власти в центре и на местах борются за доминирование, а следовало бы бороться за дисциплину.

Соперничество между властью следовало бы развернуть не столько за власть, а за то, какая из властей окажется более способной к развитию, расширению и модернизации, к формированию системы ценностей и целей и распространению ее как образцовой и привлекательной вне собственных границ, но в пределах российских территорий.

Современные российские федеративные отношения сложились в результате долгого поиска наиболее подходящей формы государственного устройства для России.

Сегодня в нашей стране во внутригосударственных отношениях имеют место многочисленные противостояния и конфликты, среди которых немаловажное место занимают противоречия в сфере взаимодействия субъектов федерации друг с другом, а также с федеральным центром. До сих пор не найден устойчивый баланс в распределении властных полномочий.

Выступая на мировом политическом форуме в Ярославле, Президент России Д.А. Медведев подчеркнул, что «Российская Федерация — это пример уникального социального, культурного и политического многообразия. Мы об этом забываем в повседневной жизни, даже мы, те, кто живет в России, но мы об этом должны помнить. Нашу страну населяют 180 народов и народностей, а в состав нашего государства входят наряду с областями и краями национальные автономные округа и национальные республики. Мы в полном смысле этого слова многоконфессиональная страна» [2].

Российский федерализм — один из тех политических инструментов, которым современный политический класс в центре и на местах создал новую Россию. Федерализм за последние двадцать лет радикальных перемен не увел Россию с исторического вектора своего движения, но позволил ей приобрести новый строй своего существования и развития. На условиях и с использованием принципов и стилей федерализма фактически запущен процесс политико-правового оформления и завершения нового уклада жизни страны, общества, экономики.

Политический аспект федерализма остается актуальным, поскольку последние двадцать лет сложных взаимоотношений между центром и регионами не могли завершиться победой того или иного субъекта политики. Тактический успех в этом противостоянии за центром — лишь видимая победа, которая не дает реальных преимуществ ни тем, ни другим субъектам политики, но наносит серьезный ущерб репутации государства и очень мало способствует росту жизненного уровня населения.

И если принятое основание в структуре федеративных отношений, трактуемое как противостояние центра и регионов, в динамике не дает желаемого позитивного результата, следует пересмотреть само основание.

В предстоящее двадцатилетие очень многое будет зависеть от того, чем закончится борьба политических сил на федеральном и региональном уровнях за полноценное и полезное их взаимодействие с целью сохранения единого государства. Намечился и декларируется переход от государственно-административного правового правления и управления к гражданско-правовому управлению. При этом суммарный результат 20-летнего периода развития политического процесса в России представляет собой набор политической имитации, частичной оптимизации и изменений правил игры в политике и социально-экономическом секторе и, возможно, лишь потенциально ведет к возникновению условий по сдвигу парадигмы в политике, то есть смены системы понятий, ценностей и целей, как в политике, так и в национально-государственном устройстве.

Одновременно отчетливо обозначилось противоречие между конституционной нормой по обеспечению суверенитета государства и реальным содержанием исполнения государственного статуса.

Поскольку по Конституции 1993 г. российское государство, помимо всего прочего, — это и федеративное государство, то естественно заявляет о себе и другая проблема — проблема федеральной формы суверенитета государства, функционирование которого становится возможным и зависимым от условий постоянно изменяющегося регионального политического процесса, и когда регионы заявляют о себе как самостоятельные политические акторы, а то и системы. Наряду с тем, что федеративное государство как все еще единое целое становится все более взаимосвязанным и взаимозависимым, его составные элементы — субъекты Федерации — стремятся к все большей независимости и самостоятельному выбору политического курса. Решить данную дилемму можно лишь с помощью двойного сдвига парадигмы в политике.

Результатом первого сдвига должен стать взгляд на федеративное государство как на мультиразумную федерацию, то есть систему добровольного объеди-

нения целеустремленных ее субъектов, вступивших в федерацию-союз для служения своим объединенным интересам посредством удовлетворения потребности каждого субъекта.

Второй сдвиг — видеть сквозь хаос и сложность федерализма возможность обращения с его взаимозависимыми переменными. Взаимодополняющий характер этих двух направлений сдвига парадигмы в региональной политике и политике регионов — ключ к пониманию сценария развития федерализма, восприятия его в качестве политической системы, а не только ситуации, и тем самым выявления движущих сил перемен в развитии Российской Федерации.

Эта идея витает в сознании части политической элиты федерального и регионального уровня, на этом настаивает определенное мировое и российское экспертное политологическое сообщество, но недостаточно проводится в политическую практику, еще не оформлено концептуально и не является еще обязательным элементом системного мышления субъектов политики.

Можно предположить, что федерализм в прошлом был лишь просто проблемой, а сегодня еще остается одной из самых сложных и спорных проблем. При этом федерализм стал своеобразной системой государственного устройства России, предпосылкой и условием ее развития.

Казалось бы, конституционное утверждение принципов и норм федерализма, накопление опыта практики его развития, рост научного знания о федерализме будут лишь усиливать его значение.

Но не все так очевидно. Было бы не столь удручающим положение, если бы федерализм исследовался и претворялся в жизнь как достойная внимания и осмысления проблема, как решаемая проблема, — то есть все же обеспечивающая приращение потенциала федерализма, усиливающая воздействие его на процветание и развитие страны и общества, если бы одновременно не бытовало буквально неверие не только в позитивный потенциал федеративного государства, но и саму российскую государственность, государственную власть как власть, выражающую и защищающую интересы и потребности всех слоев общества, всего многонационального народа России.

Федерализм, являясь атрибутом государства, его устройства и функционирования, реализуется во властно-политических действиях, для которых органичны и естественны конкуренция, даже острая борьба позиций, точек зрения, представлений и оценок. Не риторически исследователями и политиками ставится вопрос, насколько не только перспективно движение России по пути федерализации общественных отношений, но и целесообразно ли вообще рассматривать Россию федеративным государством?

Следует обязательно учитывать и тот факт, что на федерализм распространяются не только законы и принципы бытия политики и власти, но и свойственные только ему противоречия. Недостаточно сказать, что федерализм — сложный феномен. Это весьма сложное и многомерное явление, и при этом — востребован и широко используется как политический инструмент, имеющий набор предпочтений и преимуществ, как, в прочем, и существенных недостатков в сравнении с другими формами в деле государственного обустройства.

Кажется убедительным суждение, что федерализм демонстрирует гибкость в структуре отношений и взаимоотношений властных центров трех-четырёх уровней, и в самой его гибкости и заключена его сила.

В качестве «согласованного разделения полномочий» между центральной и регионально-местными властями современный федерализм имеет то преимущество, что открывает путь к сочетанию взаимозависимости и автономии, с трудом допускаемому унитарной государственностью и суверенитетом. Даже такой, не очень структурированный набор его свойств и качеств, делает федерализм достаточно привлекательным в современных условиях.

Таким образом, федерализм — сложная для исследования, понимания и практического воплощения, но конкурентоспособная современная теория обоснования устройства и функционирования одной из форм политического и организационного объединения самостоятельных частей в единое государство.

Уже очевидно, что федерация противостоит и утверждает себя в перманентной борьбе с конфедерацией и унитарными государствами. Долговременность такого противостояния хотя не привела к однозначной победе федерализма над другими теориями и практиками государственного мироустройства, тем не менее, выдвинуло федерализм в число наиболее привычных и эффективных концептуальных и политических практик.

Федерализм в своем эволюционном диалектическом противоречивом развитии не достиг какой-то завершенной формы, ни содержательно, ни концептуально, ни практически. Федерализм по ряду причин является либо условием эффективной политики, либо обострения конфликтов, и уж почти всегда — предметом острой борьбы политических сил, как в глобальном, так и в национально-региональном масштабе.

В отдельных регионах мира, и в России в частности, федерализм, приобретая государственную форму, став доминирующей политикой, остается одной из самых острых проблем противоречивого характера, постоянного напряжения и нередко беспорядков, возбуждаемых на почве территориальных, этноконфессиональных и прочих споров. Российский федерализм легитимизированный конституционно-договорным путем, получил относительно устойчивое признание в обществе, в структурах власти, им пользуются в практической политике. Чтобы закрепить его конституционную норму и ввести ее в ткань политики и политической практики, федерализм нуждается в защите как федерального центра, так и субъектов Российской Федерации.

Тем не менее, для исследовательской практики очевидно, что теоретическая и концептуальная неопределенность федерализма порождает путаницу в политических понятиях. Очень часто в федерализме как процессе и системе основных принципов определенной формы государственного устройства и его деятельности усматривают лишь функции децентрализации, деконцентрации и центробежности власти, политики, отношений между центрами власти, между федеральной, региональной и местной властью.

По-прежнему в федерализме усматривают основные проблемы и противоречия в связи с обширностью российской территории, с наличием этнической и конфессиональной полигамности.

Отражая тем самым своеобразие и уникальность России, эти ее традиционные и естественные факторы из-за неверного толкования их сути и значения, их роли в жизни общества и государства вместо того, чтобы превратить в ресурс дополнительной мощи и силы, обращаются в слабость и противоречивый порок.

Этому заблуждению много лет. И оно не исчезло и в новейшей российской политической истории, когда основным противоречием становится противоречие между властью и «не-властью».

Сегодня это противоречие еще сохраняет неустойчивое равновесие, но достаточно будет ухудшения условий жизни, чтобы это хрупкое равновесие было поколеблено, а легитимность власти подорвана.

Российская Федерация сегодня развивается как государство, объединенное и единое, но по-прежнему вынуждена бороться за единение и единство, за свою территориальную целостность. Однако эта данность с трудом пока присутствует в сознании современников и еще с большими трудностями воплощается в политической практике.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Итоги года с Президентом России 24 декабря 2010 года. URL: <http://kremlin.ru>
- [2] Выступление Президента России Д.А. Медведева на мировом политическом форуме в г. Ярославль 8 сентября 2011 года. URL: http://www.gpf-yaroslavl.ru/viewpoint/speech_by_president_of_russian_federation_da_medvedev_at_the_plenary_session_of_the_global_policy_forum
- [3] *Хана П.* Второй мир / Центр исследований постиндустриального общества. — М.: 2010.

PROBLEMS AND CONTRADICTIONS IN CONTEMPORARY RUSSIAN FEDERALISM

M.B. Bekbosynov

The Department of Comparative Politics
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198

The article is devoted to contents of the Russian federalism, its problems and contradictions. The author analyses complex interrelationships between the centre and regions and studies contradictions between constitutional norms in guaranteeing sovereignty of the state and real content in fulfilling the status of state.

Key words: federalism, federal and regional interests, constituents in politics, centralism and decentralism.