
ПРОБЛЕМЫ ТЕОРЕТИЧЕСКОЙ ИНТЕРПРЕТАЦИИ ЦЕНТРАЛИЗМА/ДЕЦЕНТРАЛИЗМА В ФЕДЕРАЛИЗМЕ*

С.О. Алехнович

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

М.Б. Бекбосынов

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

Статья посвящена анализу смещения вектора теоретического и эмпирического осмысления новых тенденций в функционировании федерализма. Авторы рассматривают возможные пути развития его потенциала, инициируют новые подходы к его рефлексии и анализу через призму централизма и децентрализма в федеративных отношениях.

Ключевые слова: федерализм, централизм, децентрализм, федеральные отношения.

Исследовательская проблема и парадокс в том, что в сознании правящей элиты центра и регионов, в общественном сознании, части политологического общества сегодня все еще доминирует устойчивая, но недостаточно обоснованная мысль о пагубности в современных условиях демократизации общества серьезно ставить вопрос о каких-то формах политической централизации, особенно в структуре федеративных отношений. Предпочтение в соответствии с этой логикой отдается различным формам «мягких» федеративных отношений, будто бы учитывающих этнический, национальный и территориальный принципы как наиболее эффективные и приемлемые, в государственном строительстве. Более того, упор делается на то, что главной силой, выступающей за децентрализацию федеративных отношений, являются регионы, т.е. региональные структуры.

Открыто либо латентно игнорируется не только реальная возможность, но и сама идея в условиях неравноправного и неравнозначного положения субъектов региональной политики, противоречий национального и конфессионального свойства, корпоративных и лично-персонифицированных особенностей лидеров регионов именно самим регионам стать ведущей политической силой инициирования и проведения в жизнь централистской модели федерализма как наиболее адекватной современным условиям системы государственного устройства.

Нет аргументированного признания того факта, что как раз в самой структуре регионального устройства, в содержательной и деятельностной системе от-

* Статья подготовлена в рамках федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 гг. министерства образования РФ (Проект «Политическая стабильность РФ: методика и концепция анализа, прогнозирования и моделирования»).

ношений внутри регионов и между ними, в самой сложносоставной сущности регионального мироустройства имеется мощный потенциал к делегированию полномочий в центр до уровня централистской формы федеративных отношений. Или, уж если не какого-то уровня централизации, так уж точно не децентрализации, а (не) централизации.

Крупнейший специалист по проблемам федерализма Д. Элазар полагает: «Отличительная черта подлинной федерации — нецентрализованные отношения между центром и составными чертами. При централизации центр может спустить вниз полномочия (децентрализовать), а может их забрать обратно (рецентрализовать)» [8. С. 143—144]. Нецентрализация этого не допускает. Она обеспечивается договором, а власть рассредоточивается между ее ячейками. Структурная дисперсия власти, полномочий и ответственности среди многих ячеек является главной характеристикой федеративной демократии.

Апологеты нецентрализованного типа федерализма, основанного на принципе субсидиарности, напротив, представляют этот тип идеал-типической моделью федеративных отношений, высшим уровнем федерализма. Нет ничего удивительного в том, что критики и оппоненты нецентрализованной модели федеративных отношений сходятся в одном — модель нецентрализованного федерализма применима лишь к государствам, которые уже состоялись как правовые. А мы бы добавили, не только правовые, но имеющие волю к ненарушению прав и законов.

Таким образом, федерализм — весьма сложная и запутанная теория, попытки разобраться в которой с целью выяснения, чему отдать предпочтение — централизму или децентрализму (или, как выясняется — нецентрализму) уходят корнями в прошлые века.

Серьезное приращение не только знаний на этот счет, но приобретение опыта использования того и другого принципа прослеживаются у американцев. Там группой теоретиков и практиков, их интеллектуальными усилиями по выяснению противоречий централизма и децентрализма в политической практике получили свое рождение: дуалистическая теория, теория прав штатов и теория кооперативного федерализма.

Теорию дуалистического федерализма обосновали А. Гамильтон, Д. Мэдисон. Она использовалась в качестве доктрины государственного строительства при разработке Конституции США 1787 г. Эта теория рассматривала федеративное государство как сложное единое целое, в основе которого лежат двухуровневая структура федеративного государства и обоюдное невмешательство в сферу полномочий как федерального Центра, так и субъекта Федерации. Семьдесят лет спустя выяснилось, что осуществить разработанные теоретические схемы в задуманной форме невозможно. Федеральные штаты, которые первоначально должны были сохранить известные суверенные права, потеряли главные из них в результате Гражданской войны (1861—1865), а центральная власть и, прежде всего, власть президента получили бóльшие полномочия.

Следует подчеркнуть, что Гражданская война в США возникла из-за разногласий по вопросу о том, дает ли конституция право федеральным штатам выхо-

дить из союза или же федеральное правительство в Вашингтоне имеет право воспрепятствовать такому отделению, в случае необходимости — даже силой оружия. Южные штаты, которые вышли из союза и создали собственную конфедерацию, считали, что у федерального правительства нет такого права.

Вопрос о централизме и децентрализме и в тот период для США решался как вопрос о единстве союза. Президент времен Гражданской войны Авраам Линкольн заявлял: «Если бы я мог спасти союз, освободив всех рабов, я сделал бы это. Если бы мог спасти союз, не освобождая ни одного раба, я сделал бы и это...» [2. С. 30].

По нашему разумению, уже для того периода развития американской федерации централизм понимался не только как наличие единого центра. Значение централизма становилось осязаемым и реальным в равенстве разнородных сегментов в исполнении ими и для всех общеобязательных правил и общеисполнимых законов.

В 70—80-е гг. XX столетия сформировались новые концепции федерализма: конкурентного федерализма, технократического федерализма, «федеративного общества», «нового федерализма». Они и сегодня остаются рабочими теоретическими конструктами для исследователей, которые все же заговорили без должных на то оснований о «новом федерализме».

Основной идеей концепции «нового федерализма» является необходимость возвращения субъектам Федерации полномочий, присвоенных, по мнению сторонников этой концепции, федеральным Центром (См.: [13]). Насколько такого рода господствующая идея жизнеспособна, никто не проверял, да и проверить это невозможно. Тем не менее, федерализм все больше показывает в своем развитии нечто, что можно выразить термином «парадоксальность».

Федерализм демонстрирует внешне и внутренне нелогичное наличие то двух, то трех уровней государственной власти с не полностью разделенными компетенциями, предметами ведения и ответственностью. Председатель Московской городской думы, проф. В.М. Платонов, хорошо знакомый с состоянием дел в системе отношений между федеральным центром и субъектами РФ, в своей докторской диссертации в развитие этой нелогичности показывает, что проблемами федерализма являются:

— «фактическое становление двух разнонаправленных процессов в федеративных отношениях: с одной стороны, усиливается роль федерального центра, а с другой стороны все более сильными становятся субъекты Российской Федерации, что и порождает проблему оптимального распределения предметов ведения и полномочий между Центром и субъектами, а также проблему противоречия между их интересами;

— отсутствие действенных механизмов, обеспечивающих реальное участие субъектов Российской Федерации в принятии важных экономических, социальных и политических решений;

— возможные диспропорции в развитии регионов во всех отношениях» [3. С. 5—6].

Центральная власть федеративного государства в некоторых случаях вынуждена смириться с самостоятельностью региональных и местных властей по многим вопросам, в других — сама инициирует и призывает региональные и местные власти брать властные функции и определить уровень полномочий и ответственности. Коллизии, возникающие в этом деле, подталкивают федеральную власть к регулированию властных отношений. Пределы таких отношений ограничиваются к взаимному неудовлетворению по принципу — региональная и местная власти должны самостоятельно действовать в коридоре возможностей, установленных центром.

У центра и регионов свои исключительные предметы ведения, свои собственные финансовые ресурсы, своя собственность, свои интересы. Казалось бы, наличие в некотором смысле суверенных прав на автономное и суверенное их использование каждым из субъектов политики снимает для них вопрос о решении тех или иных проблем. Но нет, наоборот, — это все «порождает множество трудноразрешимых коллизий». «И все это, — утверждает исследователь В.Н. Лескин, — ради интуитивного ощущения, но почти не поддающихся финансовому или иному количественному исчислению выгод децентрализации власти» [1. С. 19].

Если развивать подобного рода суждения, то они будут касаться не просто отношений между центром и регионами, а отношений, которые (а) есть продукт не столько рефлексии, сколько интуитивных ощущений, надо полагать, субъектов власти, никаким образом не структурированных по финансовым и прочим более или менее просчитываемым, калькулированным показателям и индикаторам, (б) таких отношений, которые не упрощают или облегчают порядок решения проблем, а, наоборот, порождают трудноразрешимые проблемы. Выгоды децентрализации власти в таком случае приобретают обратное значение: выгоды превращаются в невыгоды; децентрализация преобразуется в централизацию.

Результаты получаемых выгод при таком развитии отношений между центром и регионами не зависят от того, какие принципы эксплуатируются или находятся на вооружении у властных структур — централизма или децентрализма. Делать ставку на выгоды децентрализма в структуре федеративных отношений без учета ряда обстоятельств и дополнительных факторов в лучшем случае опрометчиво.

Было бы столь же опрометчиво не развивать идею полезного значения как централизма, так и децентрализма, без учета исторических, культурно-цивилизационных, политических, природно-ландшафтных, международных особенностей. Одна совокупность множества факторов, скорее всего, могла бы дать шанс на полезное значение децентрализма, другая — централизма. Однако устойчивой для многих исследователей остается идея предпочтений децентрализации власти. Отступить от принятой парадигмы нелегко. Нелегко даже для тех специалистов, которые дают примеры сомнительного полезного значения децентрализма. Тот же исследователь В.Н. Лескин в другой части своей работы пишет: «Следует подчеркнуть, что преимущества федерализма перед любой другой формой государственного устройства определяет только эффективное использование по-

тенциала децентрализации власти (в идеале — до ее самоорганизации на местном уровне), т.е. эффективность переноса предмета ведения, полномочий и ответственности с малоподвижного «центра» на более мобильные и местно-ориентированные региональные структуры».

Среди множества подходов к федерализму имеется два генеральных направления: во-первых, адепты федерализма регулярно подчеркивали преимущества федерализма, который посредством «согласованного распределения полномочий» между центральной и местной властями открывает путь к сочетанию взаимозависимости и автономии на легитимность власти и на ее суверенное использование. Во-вторых, критики апологетов федерализма упрекают последних в том, что они нередко противопоставляют федерализм государственности и суверенитету (См.: [9]), не обращая должного внимания на анализ смешанных типов и форм государственного устройства, рассредоточения власти и ее возможности. К федерализму в таком контексте применима, но лишь условно, древнеримская формула: «*Imperium in magistratibus, auctoritatem in Senatu, potestatem in plebe, maiestatem in populo*» («Управление — у магистратов, авторитетные полномочия — у Сената, власть — у плебса, господство — у народа») [10. Р. 53]. Отчасти такая формула выражает коллизии смешанного типа правления современных федераций, несмотря на то что современные федерации сравнительно все же сложнее, чем полисы Греции или римская республика. И в первом и во втором случаях, как со стороны центральной власти, так и власти регионально-местной, федерализм оставался теорией и практикой дополнения недостающих аспектов государственности. Федерализм служил всегда идее построения государства, но не всегда был идеалом сильной государственности. На определенных этапах истории федерализм был реакцией на слабость государства и разрушительные последствия такой слабости. Но поскольку федерализм привлекался в качестве базовых оснований строительства государства, ему вменялось в обязанность построение государства. Сей процесс — построение государства — вбирал в себя создание новых правительственных учреждений и укрепление существующих как в центре, так и в регионах и на местах. Использование федерализма в качестве базовых оснований государственного строительства, если и позволяло решать проблемы государственного устройства через политику учета региональных и местных особенностей, все же не снимало противоречий понимания того, как переносить сильные структуры власти из центра на места, и почти не решало проблем перенесения и тиражирования сильных сторон региональной и местной власти в центр.

Политики и другие ответственные люди и деятельные структуры хорошо знали и знают, как транспортировать материальные ценности, продукты производства, финансы, трудовые ресурсы между странами, в каких объемах и в какой структуре перемещать активы и ценности от центра на места, но перемещение и функционирование институтов и учреждений требует определенного менталитета людей власти и населения, осуществления всего комплекса мер в другой среде и ее учета.

Такого рода рассуждения, строго говоря, потребуют дополнительного анализа и развития главной мысли известного ученого и специалиста по проблемам

федерализма М.В. Столярова, который относительно общих характеристик федерализма как института государственного управления утверждает: федерализм (а) в настоящее время демонстрирует способность к созданию идейных и организационных форм властной интеграции социально (этнически) и территориально разнородных групп в рамках единого сообщества, что одновременно предлагает и соответствующую систему управления данным типом государственного устройства; (б) является мощным фактором при урегулировании внутренних дезинтеграционных конфликтов и альтернативой глобализации [5. С. 22].

Опоры на федерализм не совсем и не во всем оправдались, тем не менее именно федерализм рассматривается условием по обеспечению свободы политического самовыражения для различных субъектов политики и общественной жизни «посредством распределения власти снизу вверх»; будто бы на основе федерализма постоянно складываются предпосылки для возникновения органического синтеза власти и самоуправления; как политическая — а не только административно-государственная — форма интеграции федерализм — не просто институциональная форма применения власти и управления, но определенная разновидность искусства, что неразрывно соединяет политические свойства с «культурными характеристиками правящих кругов, стилем их профессиональной деятельности, взаимоотношений с гражданским обществом, традициями и государственным управлением» [5. С. 23].

Надо еще раз обратить внимание на то, что исторически в политике и власти отдавалось преимущество то централизму, то децентрализму. Предпочтения той или иной системы и принципов в федерализме зависели от того, что получило название парадигмальная (по Т. Куну) форма восприятия доминирующей теории или концепции. Принятая и принимаемая ведущими учеными концепция становилась господствующей, но это не означало автоматического получения реальных выгод от применения в политике идей господствующей теории. К тому же модной становилась та или иная теория не в силу ее сущностной значимости, а по причине хорошей ее, как мы бы сказали сегодня, пиар-рекламы, лучших доводов относительно ее пользы.

Так, собственно, развивались и отношения вокруг централизма/децентрализма в России. Это особенно хорошо просматривается на примере близкого к централизму принципа, вошедшего в политическую практику под названием «демократический централизм». Это термин, считают некоторые, совершенно дискредитирован и опошлен сталинизмом. Тем не менее, о его использовании в политической и партийной практике заявляют различные в идейном и политически-партийном регламенте структуры, как правило, извращая его сущность и, главное, опошляя его ценность.

Разумеется, вряд ли кто-то готов дать исчерпывающее понимание сути демократического централизма, чтобы «избежать недоразумений и ложного понимания» этого термина. Однако в условиях, когда политика и политики испытали на себе колоссальные издержки от использования децентрализма, пагубных последствий разложения его неумелого либо столь же извращенного инкорпориро-

вания в политическую практику, субъективно и на уровне рефлексий у части политического руководства возникло ощущение необходимости реанимации централизма как одного из эффективных принципов политики и властного действия.

Комбинация централизма и децентрализма в политике — частое и необходимое следствие тех атрибутов политики, при которых хитрость, видимость добродетели важнее самой добродетели. Надо понимать отличительные свойства политики и считаться с ними. С политической точки зрения нередко лучше слыть честным, не будучи им. С точки зрения морали справедливо обратное. Но политика несводима к морали. Подобная логика предпочтительного приложения централизма и к федеративным отношениям свойственна власти федеративных государств и обществ.

В современности реально, когда власть не принадлежит тем, кто лучше или более сведущ. Она принадлежит тем, кто сильнее. Именно это и называется властью в структуре федеративных властных отношений. Доводы в пользу того, чтобы отвергнуть полезную значимость централизма по причине будто бы абсолютного подавления большинством меньшинства, тотального игнорирования интересов меньшинства не могут быть приняты без должной на то коррекции.

Централизм, конечно же, содержит в себе огромный потенциал разрушений от авторитаризма и диктата. Политическая практика советского общественного строя это убедительно показала. Но и это есть самый сильный аргумент и довод в пользу того, чтобы не отдавать политику и власть, к тому же в формате федеративного централизма, кому попало, тем более худшим. Нет причин отвергать централизм в федерализме. Если основа федерализма — единение частей, что означает для них сохранение автономии и суверенитета, своей самобытности, а не растворение в целом, то и единство частей столь же важный атрибут, чтобы сохранять автономию и целого, и частей.

По ряду причин только через централизм демократия, автономия и суверенитет могут стать чем-то большим, чем просто формальная демократия, формальный суверенитет или формальная автономия. Единство действий государственной власти на всех уровнях — нередко единственное условие удержания федеративного государства в состоянии покоя и безопасности.

Централистская часть федерализма всегда является той темой, которая вызывает наибольшее количество споров. И здесь важно понять, что не существует никаких фиксированных правил, насколько централистским должен быть федерализм. Власть должна иметь такое сочетание централизма и децентрализма, которое позволяет ей, имея конкретные условия, ставить и добиваться конкретных целей.

Рассуждая о федерализме, надо понимать — федерализм (*federalism*) [4. С. 663—665] определяет вовсе не форму политического и организационного объединения самостоятельных частей в единое целое, как это утверждают ученые факультета политологии и международной политики Уорикского университета, а степень участия каждого из субъектов политики в государственных делах. Идеальная формула воплощения такой идеологии — каждый субъект полити-

ки Российского федеративного государства («федеральный», «региональный» и «местный») имеет свой уровень (размер ресурсов, масштаб и форму) участия в решении вопросов общероссийского и регионально-местного значения и соотносительно этому уровню (на практике это не всегда так) стремится к соблюдению условий оптимального сочетания национальных интересов с интересами региональными и местными.

Возможно, что подобного рода сентенции имеют не столько политическое, сколько психологическое значение. И власть, в центре и на местах, и народ давно уже знают, что всякого рода стремления к сочетанию общенациональных интересов с региональными и местными являются почти глупостью, которую все же необходимо преодолеть. Власти и граждане в других странах более или менее успешно преодолевают такого рода глупости. А непреодоленные глупости особенно удаются нам, в России. Когда те самые граждане России беседуют один на один и не слушают представителей своей власти, то они могут допускать наличие общих интересов и необходимость их определения и защиты.

Можно встретить признание общих интересов и в среде части властной политической элиты. И это не есть поддержка радикальных политических направлений. Это есть отражение в общественном сознании и подсознании того, что государство реализует комплексно, всеобъемлюще, фронтально гарантии территориальной и культурно-исторической неприкосновенности, целостности.

Государство — это гарантии. Федеративное государство — это комбинация преимуществ и пороков обеспечения гарантий, как для власти, так и для народа. Центральная власть федеративного государства правит в динамике и перемещениях своей власти от народа к отдельным личностям и группам, и наоборот. Региональная власть и в том и другом случаях является тогда посредником. Устраивает ли ее такая роль?

Федерализм в такой интерпретации — это причастность каждого субъекта политики к своей судьбе. В публичном смысле федеративное государство — это универсально значимая власть, независимо от того, какой уровень самой себя она представляет (федеральный, региональный или местный). Более радикально федерализм — это универсально значимая правительственная власть на всех уровнях: федеральном, региональном, местном.

Региональный и местный уровень правительственной власти в такой же мере, как и федеральный, нацелен на охранение, отстаивание, обеспечение, конституирование, регулирование интересов целого в противовес отдельному, частному, фрагментарному. Региональный и местный уровень административной власти, как и федеральный, актуально способны охранять, отстаивать, обеспечивать не только интересы целого, но и отдельного, частного, фрагментарного.

Федерализм иначе относится и иначе понимает смысл политики. Политика федерализма в обычном определении изучает условия и способы осуществления целей государства и подчиняет им цели частей государства. Политика централизованного федерализма является сложным и менее капризным видом искусства,

чем политика децентрализованного и нецетрализованного федерализма, приспособления к этим условиям и пользования этими способами для осуществления целей всех образцов правления на практике.

Федеративное государство есть союз, договор частей этого союза, основанный на каком-либо принципе общечеловеческой справедливости под правлением соответствующей этому принципу государственной власти. Цель этого государственного федеративного союза — осуществление интересов, которые имеют территориальные единицы и проживающие на ней люди, разделенные по разным признакам.

Централизм служит гармонизации интересов всех членов социально-политических и культурных групп. Цель государства — есть «общее благо». Цель федеративного государства — объединенное общее благо. Но задачи общего блага шире задач государства, и им не определяются, а лишь приводятся в осуществление, поскольку это находится в его полномочиях.

Политику федеративного государства правильнее определять не как науку об общественном благе и общих интересах и искусство осуществлять общее благо и общий интерес, но как учение об обязанностях государства в отношении государства и его частей.

Централизм в политике дает особую, твердую систему исполнения обязательств государства. Один из основных вопросов политики федеративного государства — правильное определение компетенции государства, т.е. тех пределов, в которых оно обязано действовать, и тех границ, через которые оно не имеет право переступить в своем вмешательстве в дела и компетенции частей союза.

Недостаточно считать, что федерализм на концептуальном уровне не допускает ни чрезмерной централизации, характерной для унитарных систем, ни крайней децентрализации, свойственной конфедерациям. Федерализм концептуально ко всему прочему исходит и из совершенно различных типов централизации, которые не следует путать, но постоянно путают.

Алексис де Токвиль в своем известном труде «Демократия в Америке» в разделе «Политические последствия децентрализации исполнительной власти в Соединенных Штатах» [6. С. 83—91] как раз уделял достаточно внимания, чтобы разграничить и различать различные типы централизации. Им вводятся понятия «правительственной централизации» и «административной централизации». Правительственная централизация, по его мнению, — это сосредоточение власти в едином центре или в одних руках для защиты интересов, общих для всех слоев общества, установления общих законов и взаимоотношений с гражданами других стран. Административная централизация — подобная концентрация власти с целью защиты интересов каких-то отдельных слоев общества, действий и начинаний общины.

А. Токвиль, кажется, убежден в предпочтениях правительственной централизованной власти перед централизованной административной властью. В одном

случае он пишет: «Я не могу даже представить, чтобы нация смогла существовать и в особенности достигнуть процветания без сильной централизации правительственной власти»; в другом: «Вместе с тем я считаю, что централизация административной власти способна лишь раздражать людей, которые этой власти подчиняются...».

Попытка разобраться с предпочтениями одного и другого типа централизованной власти, как можно видеть из текста, все же ставила в тупик и самого А. Токвиля. И он уже не только противопоставлял типы централизации по ряду признаков, но и оспаривал предпочтения централизации и децентрализации: «Следует с большой осторожностью внимать тем, кто утверждает, что государство не способно функционировать без централизации, — в этом случае, сами того не осознавая, люди обычно ведут речь о централизации правительственной власти».

Существенно замечание А. Токвиля следующего порядка: «В Соединенных Штатах совершенно не существует централизации административной власти, да и признаки иерархии власти были лишь слабо заметны... Децентрализация достигла здесь такого уровня, что будь это в Европе, ни одна нация не миновала бы при этом огромных трудностей, и даже в Америке подобная децентрализация в отдельных случаях причиняет весьма ощутимое зло».

Со всей очевидностью, А. Токвиль ведет речь о высоком уровне децентрализации административной власти. В другом месте А. Токвиль проводит мысль о том, что в стране ресурсы использовались бы благоразумнее и рассудительнее, если бы управление всем государством было сосредоточено в одних руках. И тут же убеждает себя, стараясь передать такое же убеждение другим: «И все же политические преимущества, получаемые американцами от существующей у них системы децентрализации власти, заставляют меня предпочесть подобное устройство любому другому, отличающемуся от него».

Не стоит думать, что речь у автора идет о предпочтениях децентрализаторской модели власти над централизаторской. Признание полезной значимости децентрализации не имеет никакого отношения к проблеме формы государственного устройства и к проблеме федерализма. Можно и должно эту сентенцию А. Токвиля определять лишь к соотношению административной и правительственной власти.

Политические преимущества все же дает децентрализация административной власти и централизованная правительственная власть. И это соответствует нашим представлениям и заявленной нами точки зрения на федерализм.

Все тот же А. Токвиль служит оправданием наших взглядов на предпочтительность централистской версии федерализма, когда он подчеркивает: «Вместе с тем централизация правительственной власти в Соединенных Штатах чрезвычайно высока». Может быть, именно при таком варианте устройства власти оказалось достаточным, чтобы авторитетный автор упомянутого труда почти восклицал: «В Америке я восторгаюсь более всего *не административными, а политическими* (курсив авт.) последствиями децентрализации. В Соединенных Штатах чув-

ство родины ощущается повсеместно. Родина — это предмет заботы для всех, начиная с общины и кончая Союзом в целом».

В современных условиях опыт США служит аналитической базой для изучения все той же проблемы централизации/децентрализации, как и во времена А. Токвиля. Известный исследователь Ф. Фукуяма в работе «Сильное государство» прямо начинает изучение подобного рода тем с утверждения: «Я начинаю анализ роли государства в экономическом развитии с постановки такого вопроса: каким государством являются Соединенные Штаты — сильным или слабым?» [7. С. 19].

Для Ф. Фукуямы проблема государственности — это проблема, на наш взгляд, не только сильного или слабого государства. Это еще и поиски ответа, независимо даже от того, ставит ли он перед собой такую задачу, — какое государство готово себя выразить сильным государством.

Сторонники либеральных теоретических воззрений (С. Липсет) будут настаивать на американском федерализме как децентрализованном государственном объединении. И в этом они видят силу государственности. Но тот же Ф. Фукуяма эволюционировал в своем личностном научном росте от либерализма к неоконсерватизму. Это не случайно, поскольку Ф. Фукуяме пришлось учесть особенности таких процессов в современных США, которые побуждают поставить те же вопросы о силе и слабости государства несколько по-иному.

Со ссылкой на М. Вебера Ф. Фукуяма признает — есть другой взгляд на силу и слабость государства. Это уже не сила и слабость в противостоянии, а нечто большее. США, по мнению авторитетной части исследователей, — государство очень жесткое. Как пишет Ф. Фукуяма: «Американское государство крайне строго: оно имеет на разных уровнях — федеральном, штатов и местном — целый набор силовых структур, обеспечивающих соблюдение всех законов, от правил дорожного движения до рыночных законов и основных положений «Билля о правах»» [7. С. 20].

На примере современной истории США в очередной раз исследователями и аналитиками демонстрируется существенная разница между сильным и слабым государством, между силой и влиянием, между силой и мощью, между централизацией власти и централизацией управления, между централизмом и децентрализмом. Вполне оправданы аргументы Ф. Фукуямы относительно того, чтобы показать: с одной стороны, в США существует «система ограниченного правительственного управления», с другой — внутри этой сферы очень сильна способность создавать законы и обеспечивать их соблюдение.

Конечно, определенная часть американцев скептически относится к эффективности своей правительственной власти, но американская централизованная власть закона — предмет зависти всего мира.

Федеративное государство — это сложно устроенное государство. Столь же сложны его оценки и интерпретации. Экс-президент Российской Федерации В.В. Путин оставил своим последователям политическое наследие на долгосрочную перспективу, которое можно рассматривать как определенную програм-

му приоритетных действий. Она включает выстраивание новой линии отношений центра и регионов, и, возможно, изменение процедуры выборности глав (субъектов) регионов, изменение численности федеральных округов, укрупнение субъектов Федерации, ревизию национально-территориальных основ Федерации, изменение политики бюджетного федерализма, уточнение модели государственного устройства.

На завершающем этапе своего президентства В.В. Путин отмечал, что «сегодня децентрализация полномочий в сфере государственного управления достигла в России самого высокого за всю ее историю уровня» (См.: [11]). В другой раз им подчеркивалось: «По сути, произошла серьезная децентрализация властных полномочий» (См.: [12]) в структуре федеративных отношений. То есть на высшем политическом уровне зафиксировано состояние высокого уровня децентрализации.

Здесь мы находим два важных положения. С одной стороны, высшее должностное лицо фиксирует состояние высокого уровня децентрализации в такой области, как *управление*, а не *правление*. Управление и правление — это разные в политическом плане функции и содержание. Избежим иллюзий, будто бы децентрализация в рассматриваемом случае в равной степени адресуется и к управлению, т.е. административно-бюрократической сфере политического действия, и к правлению, — правительственной власти. Если это так, то можно допустить — высшему должностному лицу нет резона подчеркивать различия этих понятий либо ему неизвестны по каким-то причинам различия таких понятий. Надо признать, что в повседневно-бытовых решениях идентификация понятий административного и правительственного, «управлять» и «править» возможна.

С другой стороны — по логике сторонников эффективности децентрализованного федерализма, уже большая часть проблем регионального уровня должна бы быть решена. Но это далеко не так: во-первых, не удалось запустить эффективный диалог между регионами на основе федеральных округов; во-вторых, по-прежнему существуют жесткие административно-властные связи от центра к регионам и слабые связи политической власти как от центра к регионам, так и внутри регионов, и далее от регионов к местным сообществам. В конечном счете все это приводит к ослаблению отношений снизу, от регионов к центру; в-третьих, федеральные структуры не имеют возможности проводить эффективную модернизационную политику в регионах из-за слабой реализованности, даже невыполнимости, а нередко и игнорирования решений Президента и Председателя правительства нижестоящими государственными, административными и бизнес-структурами, из-за недостаточно глубокого понимания контекста развития регионов, отношений с разными группами интересов; в-четвертых, заметен разрыв между регионами не только по базовым показателям уровня жизни, но и по таким показателям, как, например, обеспечение безопасности жизни, защита прав и свобод.

Суммарное выражение существующих противоречий, и это в-пятых, сосредоточено в самом факте того, что при разработке региональной политики регионы не рассматриваются как важные субъекты такой политики. В повестке дня

и политического, и политологического порядка — реанимация централистской модели федерализма. Именно централистской модели федерализма, которая и в теоретико-концептуальном, и практическом смыслах противопоставляется децентралистской модели федеративных отношений. При этом речь идет в принципиальном плане о централистской модели федерализма, в которой централизм выражает политико-властную, правительственную, а не управленческую сущность государственного устройства федерации снизу доверху и противопоставляет себя централизму административно-властному или бюрократическо-властному, управленческому принципу в политической сфере.

Новая версия централистского федерализма целиком и полностью стоит на базовых основах признания того, что «существует два совершенно различных типа централизации, которые не следует путать» [6. С. 83], и именно правительственный централизм как форма правительственной власти, установления общих интересов и защиты всех слоев общества является мощным источником его активности.

Главный смысл протекающих ныне в России политических дебатов, приведших к оживлению политической теории, состоит не просто в защите федеративного устройства РФ, где на региональном уровне управления есть защищенная сфера политической деятельности, куда не могут вмешиваться представители верхнего уровня власти (федерального центра), а в выяснении того, какому из разновидностей федерализма следует отдать предпочтение.

Теоретическое обоснование предпочтительной версии федерализма в переходный для России период осложнилось фактом актуализации в общественном и политическом сознании и его правящего класса разочарований в лжедемократических преобразованиях и торжества иллюзий по поводу весьма банальной разновидности либерального федерализма. Когда либерально-демократическая риторика в трактовке столь же банальных разновидностей федерализма потерпела поражение, перед политической теорией встал вопрос о том, имеет ли вообще право на существование централистский вариант федерализма, а также все соответствующие ему политические проекты государственного строительства и развития.

В настоящее время в связи с изменениями в Конституции РФ, усилиями по развитию и модернизации политической системы, закреплением политической роли за федеральными округами ведутся интенсивные споры относительно перспектив российских регионов. Со стороны самих региональных лидеров выдвигаются проекты создания крупных регионов, например, Северо-Кавказской губернии. И это все в условиях, когда уже создан Северо-Кавказский федеральный округ, когда прошлая практика передачи существенных объемов полномочий и предметов ведения региональным элитам, что предполагало повысить уровень их ресурсных возможностей для решения региональных нужд, не оправдала надежд, не устранила противоречий во всей структуре федеративных отношений.

Пикировка отношений центра и регионов если и не обострена, то время от времени приобретает высокий градус противостояния и конфликтности, угрожая разрастись до конфликта с непредсказуемыми последствиями.

Это особенно заметно в условиях мирового финансового кризиса и особенностей его развития в России. В сложившихся условиях федеральный центр декларирует новые подходы к региональной политике, ведет активную работу с тем, чтобы внести коррективы в отношения между Центром и регионами, пытаясь учесть их потребности и изменить порядок поддержки, и в целом выстроить новые, адекватные современному состоянию отношения. Какой ответ дадут на подобные действия Центра регионы?

Развитие нашей страны имеет и будет иметь некоторое число внешних и внутренних вызовов и угроз. В числе внутренних угроз — целый комплекс противоречий, связанных с федеративным устройством государства, национальной и административно-территориальной политикой. Неудачная политика национально-территориального деления всегда грозит непредсказуемыми последствиями вплоть до нарушения территориальной целостности, потери суверенитета, распада государственного тела.

С нашей точки зрения аксиоматично, что проблемы правления и управления территориями и региональной политики, представляющие одновременно разнообразность искусства, для такой страны, как Российская Федерация, — это проблемы фундаментальные и злободневные. Функционирующая в России модель федерализма во многом суть сложного и противоречивого исторически длительного этапа в развитии российского государства и особенно 20-летнего противостояния правящих элит федерального центра и регионов. Достигнутый компромисс и созданная система сдержек и противовесов лишь на время устранила наиболее опасные тенденции в государственном строительстве, вывела федеративные отношения на новый качественный уровень, но не создала прочные основы сильного государства и качественного гражданского общества. В этих условиях актуальное значение приобретает проблема политической субъектности региона в структуре новых федеративных отношений.

На следующем этапе развития федерализма могут сложиться условия для изменения базовых норм конституционного законодательства — внесения поправок в Конституцию Российской Федерации, тем более что прецедент изменений в Конституции уже создан. Этот основной документ конституционного законодательства нуждается *в более детальном прописывании принципов федерализма и разграничения полномочий и предметов ведения Центра и регионов.*

Политическая субъектность регионов и новая версия централистского федерализма, как политологическая исследовательская задача, актуализирует одновременно и другой уровень проблем. Динамика центробежных и центростремительных сил в региональном пространстве напрямую связана с проблемой сохранения целостности России, обеспечения ее безопасности с точки зрения геополитической конфигурации и расстановки сил. Геополитические проблемы России непосредственно связаны с региональными. Пограничное положение, например, регионов Южного и Северо-Кавказского федеральных округов, их реальная или потенциальная включенность в «геополитические коридоры» Центральная Россия — Черное море — Кавказ, Россия — Каспийское море — Средняя Азия — Иран,

Украина—Грузия—Азербайджан—Армения—Казахстан, вновь образовавшиеся государства (Южная Осетия, Абхазия) создают ситуацию, когда решения властей республик, краев и областей по многим административным, экономическим, социально-демографическим вопросам приобретают сугубо политический характер. Политическое властеприменение в этих условиях оказывается во все более растущей зависимости от того, как понимается правящей группой страны субъектность регионов, как и какими средствами поддерживается безопасность отдельных частей и в целом всей страны.

Подчеркнем, задачи артикуляции приоритетов развития регионов являются фундаментальными задачами и с позиций больших пространств, и геополитики. И здесь отчетливо проявляется круг неоднозначных и еще нерешенных проблем.

Во-первых, впервые в истории России в новейшее время имеют место открытые, прозрачные, незащищенные, неприкрытые, проникающие границы, через которые идет большой (не поддающийся подсчету) поток вещей, людей, идей.

Во-вторых, никогда еще в ее территориальной (региональной) федерализации не были столь значимы внешние центры. Внешнее экономическое и финансовое присутствие на отдельных территориях сейчас более существенно, чем внутреннее. Все это питательная среда регионального и национального сепаратизма и сецессии, политическая платформа отработанных и активно обсуждаемых программных проектов региональной политической элиты.

Поскольку Россия — государство федеративное, естественно, что нынешнее обсуждение проблем региональной политики постоянно переключается с дискуссиями о будущем отечественного федерализма. В каком направлении пойдет развитие федерации? — таков главный вопрос, вокруг которого не затухает общественная и политическая дискуссия, хотя имеет место и снижение уровня и масштабов его обсуждения.

Преобразования в сфере государственного строительства придают вопросам региональной политики не только теоретический, но и политико-практический интерес судьбоносного для страны значения, повышая тем самым актуальность научных исследований по данной крупной и существенной для страны и российского общества проблеме.

Преобладающими тенденциями в мировой и российской политической науке в минувшие 20—30 лет были, наряду с прочими, критика сильного государства и связанного с ним централизма власти. Панацеей от чрезмерной централизации рассматривалась идея рассредоточения власти в форме федеративного государственного устройства. Нельзя оставлять все как есть, когда, с одной стороны, — констатируется, что в Российской Федерации сегодня, в основном, создана нормативно-правовая база для обеспечения сбалансированного развития субъектов РФ и эффективной реализации принципов государственного устройства; в целом разграничены полномочия между различными уровнями власти, упорядочено бюджетное устройство и сформированы правила межбюджетных отношений, закреплены правовые основы осуществления территориального планирования, началось внедрение механизмов повышения эффективности деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

С другой — процесс разграничения полномочий между различными уровнями власти в соответствии с законодательно установленными принципами и организации их эффективного исполнения до конца не завершен.

Достаточно большой круг властных полномочий, оказывающих существенное влияние на социально-экономические процессы и инвестиционный климат в регионах, осуществляется территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, количество которых более сорока в каждом субъекте РФ. Численность работников территориальных органов федеральных органов исполнительной власти превышает совокупную численность работников органов исполнительной власти субъектов РФ и администраций муниципальных образований.

Отношения этих органов власти с региональными и местными и с самим населением — далеко не политические, а преимущественно бюрократические, технократические, коррупционные. Но и в технократическо-бюрократическом аспекте властного действия отсутствует эффективный механизм координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Отсутствует также механизм ответственности территориальных органов за исполнение возложенных на них полномочий. В констатациях такого рода, конечно, нужна осторожность, но очевидно и разочарование. И разочарование это усугубляется невиданным сужением возможностей политического выбора.

По мере эволюции самого федерализма на его основе решались многие проблемы государственного и общественного развития, но никогда не снимались с повестки дня его внутренние противоречия. Поиски путей оптимизации его потенциала инициируют новые подходы и к его рефлексии, и анализу. На пути познания происходит смещение вектора теоретического и эмпирического осмысления новых тенденций в функционировании федерализма.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Лескин В.Н. Федеративная Россия и ее региональная политика. — М., 2008.
- [2] Маттиас Л. Обратная сторона США. — М., 1968.
- [3] Платонов В.М. Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами — как принцип российского федерализма: Автореф. дисс. ... д.ю.н. — М., 2010.
- [4] Политика: Оксфордский толковый словарь: русско-английский. — М.: ИНФРА-М; Весь Мир, 2001.
- [5] Столяров М.В. Теория и практика федерализма. Курс лекций о федеративном государстве. — М., 2008.
- [6] Токвиль Алексис де. Демократия в Америке. — М.: Весь Мир, 2000.
- [7] Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI в. — М., 2010.
- [8] Elazar D.J. Federalism and the way to peace. — Ontario: Queen's university (Kingston, Ont.); Institute of intergovernmental relations, 1994.
- [9] Lipset S.M. American Exceptionalism. — New York, 1995.
- [10] On Sovereignty: Four Chapters from the Six Books of the Commonwealth. — Cambridge, 1992.
- [11] «Российская газета». — 2007. — 27 апреля. — № 4353.
- [12] «Российская газета». — 2008. — 9 февраля. — № 4585.
- [13] Прокопьев А.Е. Генезис современных теорий федерализма // URL: <http://www.yurclub.ru/docs/pravo/1003/16.html>

THE PROBLEMS OF THEORETICAL INTERPRETATION OF CENTRALISM/DECENRALISM IN FEDERALISM

S.O. Alekhnovich

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

M.B. Bekbosynov

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

The article is devoted to the analysis of displacement of a vector of theoretical and empirical judgment of new tendencies in federalism functioning. Authors consider possible ways of development of its potential, initiate new approaches to its reflection and the analysis through a prism of centralism and decentralism in federal relations.

Key words: federalism, centralism, decentralism, federal relations.