

УДК 342.24

ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАЛИЗМА
В КОНТЕКСТЕ РОССИЙСКОГО И ГЕРМАНСКОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

А. Д. Гуляков

Пензинский государственный университет

Поступила в редакцию 23 марта 2015 г.

Аннотация: утверждается, что процесс глобализации приводит к этнической, культурной, религиозной конфронтации внутри конкретных стран. Показаны определенные внутренние противоречия в России, в частности между ее социально-культурными группами, а также вызывает интерес германская практика внимательного отношения к проблемам регионов.

Ключевые слова: федерализм в условиях глобализации, российский федерализм, германский федерализм, сравнительный федерализм

Abstract: the author claims that the process of globalization leads to ethnic, cultural, religious confrontation inside concrete countries. This is a dangerous tendency for all states, including federative ones. We see some internal contradictions in Russia also and between its social and cultural groups in particular. German practice of taking into account the interests of regions with much attention is a great importance for Russia.

Key words: federalism under globalization, russian federalism, german federalism, comparative federalism.

Федерализм характеризуется как чрезвычайно емкий, сложный, многомерный и неоднозначный феномен, не исчерпывающийся в своем значении федеративной формой государственного устройства. Ему присущи чрезвычайный динамизм и быстрое расширение сферы влияния. Названные черты рассматриваемого государственно-правового явления предполагают осторожное, не формальное исследование, определение теоретико-методологической базы, позволяющей выявить его сущностные черты, ключевые составляющие и факторы, предопределяющие закономерности развития федеративных отношений. Безусловно, в этом нам поможет не только зарубежный опыт, но и современный этап государственного строительства, столь неоднозначно и разнопланово осуществляемый в нашей стране.

Двадцатилетие трансформаций и развития современной России происходило в очень сложных и болезненных внутригосударственных и социальных коллизиях. Эти процессы все время осложнялись далеко не безоблачным внешнеполитическим и внешнеэкономическим контекстом. Понятие «общество риска» становится определением не только общемировой, но и российской ситуации. Во всем мире, причем в каждой стране

с присущей ей спецификой, растут масштабы и уровни социальной фрустрации и социальной напряженности.

Многие исследователи все увереннее заявляют о том, что нынешний мировой раунд глобализации явно проваливается с социально-культурной точки зрения. В порядке противодействия глобализации как разрушению, размыванию, трансформациям национальных социально-культурных идентичностей возрождаются, накаляются, приобретают агрессивно-конфронтационный характер многообразные локальные территориально-этнические, расовые, конфессиональные идентичности, проявления которых к тому же иногда приобретают не просто агрессивный, но и криминальный или субкриминальный характер.

Справедливость подобных взглядов подтверждают участвовавшие в последнее время выступления националистических и антинационалистических движений в Германии, Франции, Норвегии, странах Прибалтики, результаты прошедшего в 2014 г. референдума о независимости Шотландии, опроса о независимости Каталонии (проведение соответствующего референдума признано Конституционным судом Испании неконституционным), вхождение Республики Крым в состав Российской Федерации, продолжающийся острый политический конфликт на территории Украины, во многом спровоцированный игнорированием требований насущной рациональной федерализации страны.

Усиление внутригосударственного разобщения оказывается одним из сравнительно новых и очень серьезных (и по масштабам, и по влиянию на социально-политическую стабильность) рисков для общества и государства. В условиях расколотого общества исчезает та основа, на которой зиждется реальный общественный договор и возникает то, что называют «фактической конституцией». Для федеративных государств такие процессы наиболее опасны, поскольку порождают сепаратистские настроения, регионализацию на узкоконъюнктурных принципах, центробежные тенденции в системе регионального государственного управления. По сути, исчезает то, что рассматривается как связующие части федерализма, заложенные в теоретических концепциях философов, историков, писателей XVII–XVIII вв., создателей теории суверенитета – Т. Гоббса, теории разделения властей – Д. Локка и Ш. Монтескье, теории общественного договора – Ж.-Ж. Руссо¹.

Любое федеративное государство – это не только союз государственных образований, но, прежде всего, живой общественный организм, чутко реагирующий на вызовы времени. Он требует своевременного и динамичного учета всех составных элементов государственного управления, в том числе общественных отношений, предопределяющих степень управляемости и характер разногласий. Нет государства «вообще», каждое отдельно взятое государство – конкретно, реально, социально обусловлено. Правовую действительность конкретного государства предопределяют не

¹ См.: Бурбина Ю. Соотношение понятий «федерализм» и «федерация» // Федерализм. 2009. № 2 (54). С. 191.

формально-юридическое равенство его граждан и образующих его административно-территориальных единиц, а прежде всего общность интересов населения, в том числе его взглядов на государственно-правовое устройство, готовность строить общественные отношения с государственными структурами и между собой на общих, понятных каждому правилах. Именно они являются «скрепами» Федерации, общественной поддержкой, обеспечивающей жизнеспособность федеративных начал.

В связи с этим необходимо отметить появление в последние годы ряда глубоких отечественных социологических исследований, позволяющих говорить о такой фундаментальной особенности нынешней России, как социокультурный раскол. Углубляющиеся различия между нормами, укорененными в обществе, государственных структурах и тенденциями пропагандируемых и наблюдаемых изменений в российской реальности являются серьезным фактором того растущего социокультурного и социально-экономического расслоения, с тревогой отмечаемого социологами. Наиболее важны в интересующем нас плане выводы о существовании в стране четырех типов социальности. Профессор Н. Зубаревич описала «четыре России»². Л. Гудков, директор Левада-Центра, развил это исследование³. Они показали очень сильно отличающиеся друг от друга популяции. Это Россия-1 (до 30 %) – «модерная» группа, сосредоточенная главным образом в больших городах; Россия-2 (35–40 %) – «антимодерная», располагающаяся в средних промышленных городах и их ядре – монопромышленных городах; «домодерная», традиционалистская Россия-3 (20–25 %), сосредоточенная в малых городах, селах, поселках; Россия-4 (менее 6 %) – республики Северного Кавказа и юга Сибири. Политические установки в этих сегментах различны. «Традиционалисты» отчуждены от политики и не связывают с ней собственное частное существование. Не доверяя и побаиваясь власти, они принимают основы существующего в стране порядка как должное и хотят верить, что эти основы такими же и останутся, ибо альтернативы не видят или полагают, что она будет хуже. Иное дело «антимодернисты». Они как раз и представляют собой основную социальную базу режима. По убеждениям большинство из них – «хранители советского прошлого, его символов, ценностей, праздников и ритуалов». Главный же итог социального развития в постсоветский период является собой Россия-1. Это люди, которые своим положением в обществе и своим достатком обязаны исключительно себе, а не заботе государства. С существующим режимом они не совместимы ценностно, цивилизационно – главным вектором развития почитают вестернизацию. Основные дефекты государственной системы они усматривают в непрозрачности и несменяемости власти, в закрытости механизмов принимаемых в ней решений. Это – меньшинство нашего общества. Однако, во-первых, это Россия больших городов, до 30–35 % населения; во-вторых, дело не столько в

² См.: Зубаревич Н. Перспектива : четыре России // Ведомости. 2011. 30 дек.

³ См.: Гудков Л. Социальный капитал и идеологические ориентации // Pro et Contra. 2012. № 3. С. 6–31.

количестве, сколько в качестве: эти люди самостоятельны, обладают высоким уровнем образования и квалификации, информированы (в Москве, например, Интернет сломал монополию государственного телевидения), компетентны, знают языки, включены в современный мир.

На глубинном социально-экономическом уровне условные границы процессов автономизации, регионализации проходят не по административным границам субъектов РФ, все большее влияние на процессы разграничения оказывает поиск политико-правовой, ценностной идентичности, разнопланово проходящий в отдельных муниципальных образованиях, разительно отличающихся по уровню социально-экономического развития даже в рамках одного региона.

Нельзя не признать, что в советскую эпоху в основном были решены и проблемы социоэкономического раскола (при наличии «полюсов» номенклатурного и криминального богатства, принципы экономического равенства «по труду» все же в целом соблюдались), и проблемы социокультурного раскола. То есть была создана достаточно массовая и устойчивая интегральная «советская идентичность» при сохранении и поддержке (случай в мировой истории почти исключительный) множества национально-республиканских и даже более узких, локальных этнокультурных идентичностей⁴.

Советская идентичность оказалась ключевым ресурсом нового витка мобилизационного (индустриального) развития. Но именно исчерпание этого ресурса для консолидации идейно-цивилизационной общности на новом витке развития, потребовавшего перехода к инновационной модели, привело к распаду опиравшейся на данную консолидацию экономической и политической системы.

Итак, с точки зрения универсальных ценностных ориентиров развития страна сделала стратегический выбор: гражданское общество, правовое государство и рыночная экономика. Однако по ряду важнейших концептуальных вопросов, от понимания сути и способа решения которых зависит дальнейшая жизнь народа и государства, а именно: что же такое Российская Федерация как федеративное государство, что оно наследует и что отвергает из своего прошлого; где подлинные границы между ее регионами и как они определяются, что составляет сферу региональных и общенациональных интересов; регионы и федеральный центр – союзники между собой или соперники; как соотносится весь исторический опыт (как положительный, так и отрицательный) российской государственности с ее нынешним состоянием, уже не говоря о долгосрочной стратегии развития страны в XXI в., – ни у власти, ни у общества ясных и единых позиций не было и нет.

Нет подобной ясности и в отношении федеративного устройства России. Поиск социокультурной идентичности предопределил незавершенность конституционной реформы, размежевание последней с реальными процессами в сфере государственного управления. Вместе с тем конституционные нормы, закрепляющие принцип разграничения предметов

⁴ См.: Зорькин В. Д. Правовой путь России. М., 2014. Вып. 8. С. 50.

ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, полноту государственной власти субъектов РФ вне пределов ведения России и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, устанавливают общий вектор развития федерализма в нашей стране.

В развитие названных конституционных положений был принят Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации»⁵, закрепляющий одним из важнейших положений региональной политики в Российской Федерации децентрализацию власти путем закрепления за субъектами РФ возможно большего числа полномочий в сферах совместного ведения, а также усиление влияния населения на принятие решений федеральными органами государственной власти. В Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁶ была включена норма о так называемом «опережающем» нормативном правовом регулировании субъектов РФ.

Фактически в стране впервые были определены системообразующие элементы кооперативного федерализма, предполагающего взаимодействие различных уровней управления при решении определенного круга вопросов. Слово «взаимодействие» в данной модели, по нашему мнению, является ключевым, поскольку отсутствие такового в полноценном варианте приводит либо к фактической унитаризации государства при формальном сохранении федеративных начал либо к неоправданной децентрализации управления, росту губительных центробежных тенденций. Как справедливо отмечают правоведы, «проблематичность федеративного устройства состоит не столько в сложности техники управления различиями, сколько в фундаментальном противоречии двух начал, закладываемых в основу единой государственности – государственного унитаризма и принципа федерализма»⁷. При этом ведущее значение имеет сфера управления, в которой задействованы, в первую очередь, федеральные власти или органы власти субъектов Федерации. В таких сферах, как оборона, внешняя политика, валютная система и других, конечно, преобладает централизация. Управление же в сферах, в которых могут прекрасно разобраться сами регионы без излишнего вмешательства федерального центра, должно быть естественным, рациональным образом децентрализовано. Следует согласиться с мнением М. Х. Фарукшина: «Учет обеих тенденций: централизации и децентрализации – необходимое условие рационального разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами»⁸. В названном отно-

⁵ Рос. газета. 1996. 11 июня.

⁶ Там же. 1999. 19 окт.

⁷ Ким Ю. В. Федеративная государственность : сущность, генезис, проблемы развития (теоретико-методологические основы) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2009. С. 10.

⁸ Фарукшин М. Х. Современный федерализм : российский и зарубежный опыт. Казань, 1998. С. 35.

шении поиск форм взаимодействия между региональными и федеральными властями является основополагающим фактором, учет которого позволяет обеспечить баланс региональных и общенациональных интересов – залог стабильности федеративных отношений, управленческой динамики. Об этом свидетельствует и зарубежный опыт строительства федеративных отношений.

Наиболее интересным представляется опыт ФРГ, где правительства немецких земель непосредственно участвуют в принятии государственных решений на федеральном уровне посредством постоянного представительства в высших органах государственной власти. Названной цели служит бундесрат – представительство земель, своего рода верхняя палата, существующая наряду с бундестагом. Он должен обсуждать каждый федеральный закон. Как палата земель бундесрат имеет те же функции, что и верхняя палата в других федеративных государствах, которая в большинстве случаев называется сенатом. В состав бундесрата входят исключительно представители земельных правительств. Число голосов у той или иной земли в весьма приблизительной форме отражает численность населения данной земли. У каждой земли минимум три голоса, земли с большим населением имеют до шести голосов.

Бундесрат участвует в выработке федеральных законов. При этом он отличается от верхних палат других федеративных государств. Основной закон предусматривает два способа участия бундесрата в законодательной деятельности. Федеральные законы, создающие для земель дополнительные управленческие расходы или заменяющие действовавшие до сих пор земельные законы, подлежат одобрению со стороны бундесрата, который должен одобрить закон, принятый бундестагом, чтобы тот мог вступить в силу. Здесь бундесрат имеет статус равноправного с бундестагом законодательного органа. В настоящее время почти 50 % всех законов требуют одобрения со стороны бундесрата. Поскольку федеральные законы в принципе исполняются земельными органами управления, то важнейшие и связанные с большими расходами законы, затрагивают управленческий суверенитет земель. Эти законы, требующие одобрения со стороны бундесрата, следует отличать от законов, против которых он может возражать. Последние бундесрат может, в частности, отклонить. В сентябре 2006 г. в рамках реформы в сфере федеративного устройства положение бундесрата как связующего звена между землями и Федерацией позволило ему сыграть ключевую роль в достижении цели реформы – повысить дееспособность Федерации и более четко распределить политическую ответственность. Можно сказать, что в целом Германия стремится как на уровне конституционных норм, так и в правовой действительности постепенно совмещать преимущества централизованного государства с преимуществами федеративного государства. Названный приоритет государственной политики объясняет то обстоятельство, что, хотя общественная жизнь регулируется большей частью федеральными законами, граждане чаще всего решают вопросы через земельные власти

и местные администрации, которые осуществляют свою деятельность по поручению земель (согласно принципу субсидиарности).

Именно этого сейчас так не хватает системе российского государственного управления. Декларирование и законодательное закрепление возможности «опережающего» законодательного регулирования на уровне субъектов РФ, последующая борьба со стремительно нарастающим объемом противоречивого и разнопланового регионального правового поля, правовыми последствиями «парада суверенитетов» начала 1990-х гг. привели к резким политическим решениям федерального центра, предопределившим одностороннее доминирование последнего в строительстве федеративных отношений. Этому способствовало принятие Конституционным Судом РФ ряда постановлений, по сути, исключающих требование «совместности» в определении полномочий и функций по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

Так, Конституционный Суд постановил, что федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий. Из ст. 11, 72, 76 и 94 Конституции РФ Конституционный Суд вывел формулу о том, что Федеральное Собрание вправе осуществлять законодательное регулирование вопросов, относящихся к данным предметам совместного ведения, определять соответствующие конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов⁹.

Рассмотрение налоговых аспектов разграничения компетенции было продолжено Конституционным Судом в постановлении от 21 марта 1997 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»¹⁰. Из указанного постановления следует, что применительно к налогам субъектов Федерации «законно установленными» могут считаться только такие налоги, которые вводятся законодательными органами субъектов Федерации в соответствии с общими принципами налогообложения и сборов, определенными федеральным законом. Таким образом, Конституционный Суд подтвердил, что конституционные принципы составляют основу разграничения полномочий в налоговой сфере, которое в этой части является предметом федерального ведения.

На практике в совокупности с неуклонным снижением роли Совета Федерации как деятельной дискуссионной площадки, с введением практики назначения губернаторов – кандидатур, выдвигаемых Президентом РФ,

⁹ По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации : постановление от 9 января 1998 г. № 1-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 2.

¹⁰ Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 4.

названные решения Конституционного Суда заложили основу доминирования федеральных органов исполнительной власти в государственном управлении, в решении вопросов федеративных отношений.

Наиболее ярко такое доминирование проявляется в вопросе распределения полномочий и финансовых инструментов, необходимых для их решения, в частности принцип и характер передачи полномочий, прочно укоренившийся в российской практике. Полномочия передаются федеральным центром регионам без особых процедур обсуждения в одностороннем порядке. Понятие «децентрализация» незаметно перешло в примитивное «сбрасывание полномочий регионам» по усмотрению федерального центра. Большой частью передаваемые полномочия структурно относятся к социальной сфере (содержание учреждений образования, здравоохранения, социальной помощи). Собственно управленческие полномочия федеральный центр, как правило, оставляет в большинстве сфер совместного ведения за собой, предусматривая право регионов участвовать в их реализации на условиях, определяемых опять же центром. В итоге рост рамочных, бланкетных федеральных законов, сопровождаемых множеством подзаконных актов (постановлений Правительства РФ, ведомственных актов), реально регулирующих отношения на региональном уровне. В части полномочий по развитию региональной экономики и налогообложения центр повсеместно предпочитает оставлять субъектам Федерации право устанавливать региональные налоговые льготы, забывая о непростой финансовой ситуации, в которой не без его участия оказались регионы.

Начиная с 2000 г. знаменитая вертикаль власти строилась не только в политическом, но и в финансовом плане. Конструкция вышла своеобразная. Богатство любой крупной страны не возникает само собой в центре. Доход собирают по всей территории. А территория – это регионы, они и есть источник богатств. У каждого федеративного государства свое представление о справедливости. Но обычно поступают так: 30–40 % доходов забирает центр, тогда как основная часть остается местным властям. Например, в Швейцарии доля регионов в общем денежном пироге – 90 %, в Германии – 70 %, в США, Канаде – 60–65 %, в Индии и Бразилии – 40–50 %. У нас – наоборот. Центр забирает 65 % общего дохода. На уровне субъектов Федерации остается 25 %, муниципалитетам перепадают жалкие 10 %. Одновременно с 2000 г. центр шаг за шагом нагружает регионы огромными расходами на социальные нужды. Местные бюджеты заставили оплачивать львиную долю расходов на медицину, образование, культуру и др. Результат закономерен: 65 из 83 субъектов Федерации сводят бюджет с дефицитом. Устроить «бюджетную реформу» было несложно. Центр просто забрал себе все доходы от самых прибыльных и наиболее стабильно собираемых налогов. Прежде всего полностью присвоил природную ренту в виде налога на добычу полезных ископаемых, заодно – половину акцизов на спирт и водку, 100 % налоговых сборов с сигарет, бензина, нефти и газа. Регионам оставили пивные и ювелирные налоги, а также 60 % очень «собираемого» налога на добычу подземных вод и

прочую малоинтересную федералам фискальную мелочь. Что остается? Остаются два налоговых столпа. Это НДС, сборы от которого полностью идут федеральному бюджету, и налог на прибыль, частично уходящий в казну регионов. Он и есть основа их дохода. Одна беда: даже в кризис от НДС не отвертеться, зато прибылью мало кто может похвастаться. Соответственно доходы регионов сильно уменьшились, в силу чего любая налоговая льгота остро сказывается на бюджетной обеспеченности. Вместе с тем система федеральных субвенций «дотационным» регионам, выравнивание бюджетной обеспеченности часто имеют в результате спад региональных экономических инициатив, влекущих за собой уменьшение помощи из центра.

Усугубляет ситуацию практика однобокого претворения в жизнь принципа единства системы государственной власти, пониманию принципа единой системы исполнительной власти как односторонний властно-командный механизм общегосударственного управления. В итоге граждане и региональные органы государственной власти не выступают как полноценные участники общегосударственного диалога, как равноправные субъекты управления, тогда как федеральный центр все больше предпочитает видеть в последних объект управления, собирая вместе региональных руководителей на «протокольных» семинарах-совещаниях, призванных довести до сведения собравшихся набор общих установок по той или иной текущей проблеме государственной жизни.

В итоге, если сложившаяся в Германии федеративная структура «ведет к минимизации политической автономии отдельных земель и максимизации коллективного влияния земельных правительств на политику федеративного государства»¹¹, желание российского федерального центра действовать «вместо», а не «вместе» с органами государственной власти субъектов РФ приводит к утрате регионами самостоятельности, к их политической атомизации, изоляции, разобщенности, существенно не снижая при этом региональные социокультурные и социально-экономические различия. Возможным стратегическим последствием такой политики в федеративных отношениях государствоведы видят общее ослабление Федерации за счет дисбаланса региональных запросов, а в дальнейшей перспективе – и потеря управляемости. Об этом недвусмысленно свидетельствует вынужденная практика решения Президентом РФ точечных государственных проблем «в ручном режиме», растущее недоверие населения большинства регионов к органам власти субъектов как к действенному властному институту в отличие от Главы государства.

Продолжая изучение системообразующих факторов российского федерализма, необходимо отметить, что в основе современных федераций лежат принципы и начала, которые были заложены в ходе их образования и исторического развития. Поэтому так важно проводить изучение

¹¹ Бусыгина И. М. Германский федерализм : история, современное состояние, потенциал реформирования // Полис. 2000. № 5. С. 119.

федераций и федерализма, опираясь на их настоящее и прошлое, под углом зрения сравнительного анализа, сопоставления отдельной федерации с другими существовавшими и существующими параллельно с ней федерациями.

Применение системного подхода, инструментов сравнительного правоведения поможет выявить не только закономерности государственного развития федераций, но, прежде всего, цели, принципы и признаки федерализма, основы федеративных отношений, те начала, которые предопределяют политико-правовые преобразования, делают федеративное устройство востребованным, устойчивым и сбалансированным.

Пензенский государственный университет

*Гуляков А. Д., кандидат юридических наук, доцент, ректор
E-mail: rector@pnzgu.ru*

Penza State University

*Gulyakov A. D., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Rector
E-mail: rector@pnzgu.ru*