

УДК 321

УНИТАРИСТСКИЕ ТЕНДЕНЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СТРОИТЕЛЬСТВЕ РОССИИ: ПРИЧИНЫ И СЛЕДСТВИЯ

Е.Б. Шевченко

ФГБОУ ВПО «Самарский государственный архитектурно-строительный университет», г. Самара

Анализируются унитаристские тенденции, свойственные современному российскому федерализму. Раскрывая причины этого явления, автор особое внимание уделяет анализу политических следствий, обусловленных ростом унитаристских тенденций в жизни общества.

Ключевые слова: управление, власть, федерализм, унитаризм.

Вряд ли кто будет возражать против того, что для современного российского политического ландшафта характерна тенденция централизации государственной власти. Она проявляется во многих сегментах общественного организма, но, пожалуй, наиболее значимо в сфере законодательства: законодательная компетенция во все большей степени концентрируется в руках федерального центра. Последний в состоянии самостоятельно осуществлять исчерпывающее законодательное регулирование по всем вопросам совместного ведения. На деле складывается такая ситуация, когда, по сути, не существует каких-либо ограничений, препятствующих федеральному центру осуществлять исчерпывающее правовое регулирование предметов его совместного ведения с субъектами Российской Федерации. В результате пространство законотворчества последних сжимается наподобие шагреновой кожи. Получается, что та сфера, по традиции все еще называемая сферой предметов *совместного ведения* Федерации и ее субъектов, все больше сводится к сфере предметов ведения одной лишь Федерации.

Еще одним показательным признаком ползучей унитаризации российского государства является сокращение договорной практики разграничения компетенции между Федерацией и ее субъектами. Анализируя все стороны этой тенденции, нельзя не указать на создание федеральных округов и наделение представителей президента в этих образованиях контрольными полномочиями по отношению к региональным властным структурам. На деле эта структура получила контроль над ключевыми региональными органами. На этом основании можно признать вполне обоснованным утверждение, что в федеральных округах сформировалось некое подобие полноценных органов исполнительной власти. Это, в свою очередь, позволяет заключить, что в стране сложился своего рода промежуточный между региональным и федеральным уровень власти. Существование этого уровня власти, не предусмотренного, кстати, Конституцией, привело к реальному перераспределению в

его пользу полномочий как регионального, так и федерального уровней власти. Нельзя не обратить внимания, что при этом у федерального центра реально отсутствуют механизмы контроля за деятельностью его полномочных представителей, что дало основания некоторым наблюдателям квалифицировать складывающуюся картину как достаточно безрадостную, когда «контроль за контролерами», по большей части, является достаточно эфемерным.

Однако изложенным выше дело вовсе не ограничилось. Еще одним шагом, отражающим стойкую тенденцию на пути все большей унитаризации государства, стало изменение порядка избрания глав исполнительной власти регионов. Соответствующий закон, как известно, вступил в силу еще в декабре 2005 г. Проводимая реформа стала возможной опять-таки вследствие неоднозначного толкования положений Конституции Российской Федерации, определяющей степень автономности субъекта Федерации в плане выстраивания системы собственных органов власти. В самом деле, достаточно расплывчатая и лишенная конкретики формулировка «общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти» позволяет федеральной власти самой определять степень детальности этих принципов. В то время как Конституция РФ постулирует самостоятельность региональных органов власти от федеральных в плане осуществления ими полномочий, относящихся к ведению субъекта Федерации, а помимо этого и независимость исполнительной власти от законодательной.

Изложенное выше позволяет сделать некоторые выводы. Постоянно поддерживаемая жёсткая властная вертикаль в еще большей степени усиливает центростремительные тенденции в государстве. Что дало веские основания многим политическим экспертам констатировать, что Россия во все большей степени становится унитарной федерацией [1]. Об этом обстоятельстве, кстати, весьма убедительно свидетельствует Закон от 29 июня 2000 г. о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Его введение в действие знаменовало собой создание единой вертикали власти законодательных (представительных) органов в Российской Федерации. Отныне Президенту РФ предоставлено право при наличии определенных в законе условий (п. 4 ст. 9 Закона) выносить предупреждение законодательным (представительным) органам власти субъектов Российской Федерации. В исключительных случаях Президент вправе также внести в Государственную думу проект федерального закона о роспуске того или иного законодательного (представительного) органа субъекта Федерации. Изложенные выше аргументы убедительно свидетельствуют о сложившемся в России «своеобразном» типе «федерализма», порожденном борьбой с неприкрытым противостоянием цен-

тру, невозможностью в полном объеме формировать бюджет, поправкам норм демократического общежития [2].

Вполне естественно, что эта явная тенденция не могла не получить рассмотрение в литературе. Эксперты растущую унитаризацию России связывают с целым рядом факторов. Остановимся подробнее на этом вопросе. Необходимо, во-первых, выделить существование наряду с демократическими элементами широко укоренившихся авторитарных методов и средств работы с населением; во-вторых, нельзя не видеть и существенную полиэтничность общества. Вообще российская цивилизация – явление крайне своеобразное, где присутствует чересполосица этносов, различных культур и т. п., что, в свою очередь, не может не детерминировать весьма различную восприимчивость народов к модернизационным вызовам [3; 11]. Затянувшаяся транзитивность российской государственности обострила межнациональные отношения. Как раз поэтому процесс реформирования общества поставил сложные задачи по согласованию интересов различных народов, обеспечению их равного доступа к власти, формированию нового *типа* федеративных связей и отношений между центром и субъектами Российской Федерации.

Нельзя не указать и на еще одно немаловажное обстоятельство. Речь идет о доминировании одной партии на арене политической жизни. Это обстоятельство имеет своим следствием «перекошенность» всего здания политической системы, что неизбежно приводит в реальном политическом процессе к использованию манипулятивных технологий. Пресная по причине своей абсолютной предсказуемости передача властных полномочий происходит без какого-либо заметного участия всего имеющегося широкого спектра политических сил, существующих в стране [4]. Все это не может не радикализировать отдельные элементы общероссийской политической палитры. Радикализм крайне правых и левых в политическом спектре страны приводит к росту экстремистских настроений в обществе в целом. Чрезмерное педалирование вертикального политического функционала ведет к системным порывам и отмиранию горизонтальных связей в политической системе, возникновению и неконтролируемому росту антагонистических силовых «полей» между полярными ее частями, утере социальной базы для политического консенсуса, а, значит, и политической устойчивости и неизбежному, в большинстве случаев нелегитимному, конфликту элит [5].

Как в экспертном сообществе, так и в публичном пространстве активно обсуждаются проблемы территориально-государственного устройства России в контексте реализации реальной модели федерации. Вполне естественно, что отечественный федерализм в целом может быть практическим образом реализован лишь как *равновесие* между федеральной и региональной властью. Тогда как власть регионального уровня, в свою очередь, может быть представлена как равновесие между государственной властью и местным самоуправлением. Нельзя не ви-

деть, что одной из острейших проблем российского федерализма является дисбаланс межбюджетных отношений внутри как самой Федерации, так и субъектов федерации с органами местного самоуправления. Нынешний, не имеющий исторических аналогов уровень централизации в бюджетно-налоговой сфере, характерный для государств унитарного типа, делает регионы полностью зависимыми от поступлений из федерального бюджета, лишает их стимулов к саморазвитию [6]. Подчеркнем, что бюджетная централизация была обусловлена в рассматриваемый период централизацией политической, о чем свидетельствует целый ряд факторов: уже отмеченная выше отмена выборности губернаторов и членов Совета Федерации, введение смешанной системы голосования на выборах в законодательные собрания регионов, а также переход на пропорциональную систему выборов в государственную думу.

Последовательно анализируя поставленные выше вопросы, нельзя не усмотреть также тесную взаимосвязь между процессом формирования унитарной федерации и сырьевой специализацией страны. Модернизация экономики, как известно, требует привлечения серьезных региональных ресурсов, поэтому реализация этих задач протекает именно в такой форме федеративных отношений. В этой связи, думается, имеются достаточно веские основания, чтобы провести некие аналогии между современным российским федерализмом и советской политико-экономической системой. Последняя, как известно, также отличалась сырьевым характером. Как и в предыдущий исторический период, многие субъекты федерации не в состоянии обходиться самофинансированием – они дотируются из федерального бюджета; полномасштабное осуществление полномочий оказывается для них явно не по карману [7; 12].

Справедливости ради, надо отметить, что централизаторские тенденции существуют не только в России, но и в других странах с федеративной формой государственного устройства. Более того, следует констатировать, что в настоящее время господствующей тенденцией в мире является движение федеративных государств к унитаризму. Этому, как показывают исследования, способствует развитие интеграции общества и государства на всех уровнях – экономическом, политическом, правовом и т. п. В качестве примера можно привести Федеративную Республику Германию. Причины унитаризации в данном конкретном случае связаны с развитием науки и технологий. Понятно, что проблемы развития экономики и транспорта в рамках одной земли решить нельзя. Другой не менее значимой причиной является стремление к созданию социального государства, которое должно обеспечить одинаковый уровень жизни на всей территории страны независимо от экономической дифференциации регионов. Это обстоятельство, естественно, требует централизованного правового регулирования, единого перераспределения материальных ценностей и выравнивания межрегиональных различий. Сходную тенденцию можно наблюдать и в других федеративных государствах, таких,

как Австралия, Аргентина, Канада, Мексика. Здесь также наблюдается эволюция налогообложения в пользу центрального правительства. Правительства этих государств идут по пути более рационального перераспределения бюджетных доходов и усиления фискального контроля на местах. Иными словами, идет усиление центра за счет сферы налогообложения. Следует обратить внимание и на такой факт, что 27 из 44 федераций, образованных на планете за последние два столетия, потерпели фиаско, либо вообще прекратив существование в таком формате, либо превратившись в унитарные государства. Необходимо иметь в виду, что большинство современных федераций – это симметричные образования, именно они наиболее жизнеспособны.

Обобщая изложенное выше, можно констатировать, что концентрация законодательной власти у федерального центра – объективная необходимость в развитии федерализма. Это вполне закономерный этап, который суждено пройти нашей стране, обусловленный созданием единого правового пространства. Заметим, что концентрация законодательных полномочий в руках федерального центра вовсе не является признаком какой-либо антидемократической направленности государства. Она обусловлена тем, что большинство предметов правового регулирования требует в интересах всех граждан страны единой законодательной регламентации, которую могут представить исключительно федеральные законы. Это обстоятельство имеет вполне прозрачные исторические аллюзии. Дело в том, что для России характерен устойчивый авторитаристский тип государственности. Множество исследователей этой проблемы отмечали свойственную нашей стране силу и устойчивость имперской власти, которая, собственно говоря, и сделала возможным овладение огромным пространством. Более того, можно утверждать, что доминантную роль в отечественном политическом сознании всегда играла патерналистская установка. Это обстоятельство, кстати говоря, было весьма подробно рассмотрено в программной статье Д.А. Медведева «Вперед, Россия» [8].

Несколько упрощая, эту установку можно охарактеризовать как потребность «царя в голове». Конечно, эта потребность получила оформление в ходе долгого исторического процесса; еще Н.А. Бердяев, анализируя российскую историю, отмечал, что «без царя немыслим народ никакого государства, никакого закона, никакого порядка, никакого подчинения общему и целому» [9, с. 36]. Эта проблема, а также её современные следствия получили освещение в исследованиях и современных отечественных авторов. В частности, в работе С.А. Королева с показательным названием «Бесконечное пространство» справедливо отмечается, что процессу формирования федеративных структур в России мешает историческое наследие российской государственности – свойственные ей авторитарные политические режимы, управлявшиеся на основе унитарной модели государственного устройства. Нельзя от-

рицать тот факт, считает автор, что на всех этапах истории нашей страны ей были присущи черты империи, федерализм был органически несовместим с политическими режимами [10, с. 77]. Это обстоятельство было также подмечено и В.О. Ключевским. Он, в частности, констатировал, что Россия никогда не была устоявшейся данностью – она существовала в режиме пространственной энтропии. Только нависшая угроза монгольского порабощения смогла объединить разрозненные русские княжества. Через систему наместничества удалось сконцентрировать власть, восходившую к Великому Хану через русского князя. Сбор дани, организация ямской службы позволили русским князьям освоить пространство Восточно-Европейской равнины. Институт крепостного права, кстати, также может быть проинтерпретирован как своеобразный способ освоения пространства, приведший его к тотальному «государствлению».

Вполне естественно, что обилие неосвоенного пространства при чрезвычайно низкой плотности населения не могло не порождать перманентного ощущения опасности извне. Это, в свою очередь, также приводило к концентрации власти, которая поддерживалась еще и верой. Нет сомнений в том, что все эти обстоятельства не могли не отразиться в современном менталитете. Даже сейчас не менее 3/4 населения страны убеждены, что государство должно активно вмешиваться в экономику и социальную жизнь, мотивируя это целым рядом обстоятельств, как сугубо экономических, так и политических. Как этот факт, так и многие другие, приведенные выше, служат убедительным доказательством того, что и по сей день народы России все еще не готовы самостоятельно управлять собственным пространством, для отечественного менталитета гораздо проще, если покорять впечатляющие масштабы страны как в сугубо территориальном, так и широком социальном смысле будет чья-то крепкая рука, традиционно ассоциирующаяся с государственным началом.

Список литературы

1. Иванов В. Путинский федерализм: централизаторские реформы в России в 2000-2008 годах. М.: Территория будущего, 2008. 213 с.
2. Левашов В. Российское общество и правовое государство // Наука. Культура. Общество. 2005. № 3. С. 5–19.
3. Ильин В.В. Россия в системе мировых цивилизаций. М.: КДУ, 2009. 200 с.
4. Выборы здесь тихие // Ведомости. 2014. 15 сент.
5. Ильин В.В. Мир Globo: вариант России. М.: КДУ, 2009. 256 с.
6. Федерализм: регионы без ресурсов // Ведомости. 2014. 22 сент.

7. Алехнович С.О. Регионы России: современный ракурс и перспективы. М.: Изд-ние Российской академии естественных наук, 2007. 290 с.
8. Медведев Д.А. Вперед, Россия // Газета.ру. 2009. 10 сент.
9. Бердяев Н.А. Философия неравенства. Письма к недругам по социальной философии // Русская цивилизация. М.: Институт русской цивилизации, 2012. С. 19–303.
10. Королев С.А. Бесконечное пространство. Гео- и социографические образы власти в России. М.: ИФ РАН, 1997. 127 с.
11. Ильин В.В., Ахиезер А.С. Российская цивилизация: содержание, границы, возможности. М.: Изд-во МГУ, 2000. 384 с.
12. Алехнович С.О. Федерализм: концепт и практика российского проекта. М.: Росспэн, 2012. 238 с.

UNITARY TRENDS OF THE STATE FORMATION IN RUSSIA: CAUSES AND CONSEQUENCES

E.B. Shevchenko

Samara State University of Architecture and Civil Engineering, Samara

The article examines the unitary tendencies inherent in modern Russian federalism. Revealing the reasons for this fact, the author pays special attention to the analysis of political consequences resulting from the growth of unitary tendencies in society.

Keywords: *government, power, federalism, unitary tendencies.*

Об авторе

ШЕВЧЕНКО Екатерина Борисовна – старший преподаватель кафедры лингвистики, межкультурной коммуникации и социального сервиса и туризма, ФГБОУ СПО «Самарский государственный архитектурно-строительный университет», Самара. E-mail: e.b.shevchenko@mail.ru

Author information

SHEVCHENKO Ekaterina Borisovna - Senior Lecturer, Department of Linguistics, intercultural communication and social services and tourism, Samara State Architecture and Civil Engineering, Samara. E-mail: e.b.shevchenko@mail.ru