

УДК 321

М.М. Хаматханова

Ингушский государственный университет

г. Назрань, Республика Ингушетия, Россия

meddina17@mail.ru

**ФЕДЕРАЛИЗМ И ПРОБЛЕМЫ ОПТИМИЗАЦИИ ОТНОШЕНИЙ
«ЦЕНТР – РЕГИОНЫ» В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

**[*Khamathanova M.M. Federalism and problems of optimization
of relations – «center-regions» in modern Russia*]**

This article discusses one of the most important problem in Russia – the optimization of relations between the center and regions. It analyzes propositions of experts on problems of improving the international, federal and center-periphery relations. It was found that the relations between the subjects of the Federation with the Center is the dominant of Russian State development, and the potential relationship «center – regions» depends on the regions. There is the actuality of optimization of relationship «center-regions» in the context of modern federalism. It is shown the main tendencies of development of these relations in recent years, and the arguments in favor of the model optimization. Based on the analysis it is concluded that the challenges of modernity require a state's democratic development, which in the conditions of the spatial dimensions of Russia and its multinational population can be realized only in federalism modern type, adding by a strong and responsible local self-government.

Key words: federalism, the relationship «center – regions», equality regions, optimization center-periphery and federal relations.

Элементы федерализма как модели государственного устройства существовали еще в условиях античной Греции, что нашло отражение в трудах Платона и Аристотеля. Но первую целостную концепцию федерализма предложил Иоханнес Альтузиус (1562-1638), разработав так называемую федеральную теорию народного суверенитета. Немалую известность идеи федерализма обрели в середине XIX-XX вв. В свое время Прудон предвещал, что XX век откроет эру федераций [1, с. 96].

Известный французский социолог Р. Арон рассматривал федерализм как единственное пригодное для наших дней средство, способное вывести из тупика и наладить порядок. Федерализм, утверждал Арон, «для середины XX века играет ту же роль, какую играл либерализм в XVIII веке, марксизм в середине XIX века, т.е. он соответствует идеям нашего времени, позволяя использовать их в теории и на практике» [1].

Проблема федерализма и в наши дни остается дискуссионной, причины спора, по мнению американского политолога Д. Элазара, заключаются в следующем: 1) федерализм относится одновременно и к структуре и к функционированию государственной власти; 2) обеспечивает синтез единства и разнообразия; 3) выступает одновременно как политическое и социальное явление; 4) предусматривает определенные цели и средства их достижения, причем эти цели могут быть по своему характеру ограниченными и глобальными; 5) допускает существование нескольких моделей политической организации федералистского характера [2, с. 129].

Известный российский политолог Р.Г. Абдулатипов считает, что «федерализм» – явление многоаспектное, многогранное, его нецелесообразно сводить к государственному устройству определенных территорий. Для России это еще и принцип обустройства различных народов в государстве через различного рода образования. Федерализм может успешно функционировать лишь в демократическом обществе. Можно сказать, что федерализм – это демократический принцип обустройства народов территорий в рамках единого государства; это совершенствование управления государством; это сохранение его территориальной целостности; это соблюдение прав и интересов всех национальностей, свободное развитие их экономики, культуры, традиций путем тщательного учета их особенностей, интересов, равно как потребностей. И интересов всей системы власти и управления. Главным показателем успешного развития федерализма является соблюдение равноправия граждан независимо от их национальности и места проживания, на территории всей страны» [10, с.11].

Авторы работы «Генезис Российского федерализма» отмечают, что Россия в вопросе федерализма шла своим путем [5, с. 12]. И.А. Ильин писал: «Россия имела только два пути: или стереться и не быть, или замирить свои необразимые окраины оружием и государственной властью. . . . Россия подняла это бремя и понесла его; и осуществило единственное в мире явления» [6]. Так же авторы уверены в том, что «единственным в мире явлением Россия стала и потому, что решая проблемы своего государственного устройства, она стремилась сохранить все народы, языки, культуры, чем коренным образом отличалась от американских или западноевропейских правящих классов» [5, с. 12].

Вместе с тем нельзя идеализировать прошлое России: ее исторический путь изобиловал репрессиями по этническому признаку, вспышками антисе-

митизма, ксенофобии, межнациональных конфликтов и т.п. Однако в фундаментальной основе своей эти негативные явления и процессы в большей степени определялись социальными и экономическими факторами, чем цивилизационно-религиозными или этнокультурными противоречиями.

Ситуацию в современной России, если оставить в стороне ортодоксальный марксистский подход, можно объяснить, опираясь на более широкую схему центр-периферийного развития Эндрю Хейвуда: «Модель «центр – периферия» помогает объяснить причины неравномерного экономического развития регионов и собственно механизм подобных процессов. Эта модель положена в основу двух теорий – теории внутреннего колониализма, объясняющей дисбаланс в развитии регионов внутри одного государства, и теории мирового порядка, вскрывающей причины тех же процессов, но на уровне глобальной экономики. Концепция указывает и на близость двух этих процессов, поскольку «центральные» регионы, как правило, всегда глубже интегрированы в мировую экономику» [15, с. 202]. Как справедливо отмечает автор, «сама модель «центр – периферия» стремится вскрыть систему неадекватного обмена, при которой «центр» процветает и развивается в основном за счет эксплуатации периферии, обрекая ее на отсталость. «Центр» при этом характеризуется такими показателями, как высокая заработная плата, высокие уровни научно-технического развития и диверсификация производства, а «периферия» – низким уровнем зарплаты, рудиментарными технологиями и узкой производственной специализацией» [там же]. Это в случае России относится и к «русским» регионам, так что этнокультурные или конфессиональные особенности региона – признак скорее факультативный.

Верные шаги в этом направлении были сделаны вначале 90-х гг., когда распад Советского Союза создал новую ситуацию для России, возникла необходимость в политико-правовых предпосылках сохранения единства и целостности российского государства в виде Федеративного договора и принятия новой Конституции. Согласно ст.5 Конституции, Российская Федерация состоит из республик, краев, областей и городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны [7]. Равноправие здесь, на наш взгляд, – ключевое положение.

По мнению многих исследователей, взаимоотношения субъектов Федерации с Центром являют собой доминанту развития российской государственности, потенциал которой во многом зависит от регионов [10, с. 19-20]. Ситуация достаточно противоречива [2, с. 233]. В этой связи проблема оптимизации отношений между центром и регионами в России является одной из самой актуальных. Решение этой проблемы должно быть тесно увязано с основными тенденциями развития этих отношений в последние годы. Эффективные отношения между центром и регионами являются возможными как в условиях федерализации и более глубокой децентрализации России, так и в условиях наблюдаемой ныне централизации [4, с. 108].

Конечно, противоречия в отношениях Центра и субъектов Федерации существовали всегда: центр, обладая беспорной монополией во всех сферах жизни: политической, экономической и культурной, пытался излишне централизовать управление. Главная проблема в том, чтобы эти противоречия не приобретали антогонистический характер. Иначе говоря, нужен диалог в выработке компромиссной позиции. И поэтому здесь правильно будет согласиться с Л.Т. Джакели в том, что «отношения между центром и субъектами должны строиться по принципу субсидиарности, согласно которому центральной власти должны быть делегированы только те политические, экономические и иные функции, которые не могут с той же эффективностью, без субъективного пристрастия решаться органами власти внутригосударственных образований» [3, с.65-66].

Современная линия на сверхцентрализацию делает политическую конструкцию государства более жесткой и потому несет в себе значительные риски деструкции, поэтому особенно важна организация формального и неформального представительства интересов населения регионов в центре, не сведя проблему к взаимности элит центра и регионов. Как отмечает М.С. Саликов, в противном случае без согласования интересов центра и регионов, без продвижения региональных интересов территории окажутся в совершенно невыгодном, рискованном положении. Российские регионы заинтересованы как в политической автономии, так и в финансово-экономической помощи со стороны центра, и это является объективным следствием неравномерности развития российской территории [12].

К сожалению, по классификации Министерства финансов, северокавказские республики входят в категорию слаборазвитых в экономическом отно-

шении субъектов Федерации, живущих в основном на дотации федерального бюджета. При этом Северокавказский регион относится к типу, определяемому как «регион застойной бедности» и как «проблемный регион». Социальные взрывы, конфликты в таких регионах закономерны [там же]. Профессор И.М. Сампиев отмечает в этой связи, что в «русской практике оказались нарушены принципы экономического (бюджетного) федерализма, поскольку субъекты Федерации вынуждены «выторговывать» для себя свои собственные ресурсы, и перераспределение этих ресурсов есть один из ключевых факторов, определяющих фактор федерализма по-русски» [13, с. 206].

Профессор М.М. Кучуков отмечает, что проблемность региона заложена как состоянием экономики, которая зависит преимущественно от проводимой федеральным центром экономической политики, так и особенностями исторически сложившихся отношений народов, от сформированной за последние годы политической культуры населения и от многих других факторов проблемы не решаются, а консервируются...Осуществляется невиданная информационное давление на сознание россиян, целенаправленно формируется антикавказская истерия [8, с. 136].

Вместе с тем в обществе и во власти существует понимание опасности такого положения. Так, в обращении к русской общественности члены Совета Федерации Федерального Собрания РФ констатируют: «Центр не в состоянии разумно и эффективно делать то, что естественным образом могут и должны делать на местах. Необходимо, чтобы регионы страны получили гарантированные средства для своей эффективной деятельности за счет собственных источников в интересах простых людей, проживающих на этих территориях.... Повышение экономической самостоятельности и ответственности субъектов Федерации не приведет к распаду России. Напротив усиление регионов обеспечит укрепление государства в целом. От этого выиграет каждый гражданин Российской Федерации». [14, с.107] Помимо этого, северокавказский кризис обостряется серьезными просчетами центра при формировании стратегии национальной политики, которая консервирует весь комплекс многолетних проблем. Не способствует нормальным федеративным отношениям и назначаемость глав субъектов, и выборы в региональные парламенты по партийным спискам по причине резкого сужения каналов вертикальной мобильности.

В Советском Союзе кадровая мобильность внутри республиканского управленческого слоя полностью завесила от Центра. Назначение на партийную и управленческую должность согласовывалась в Москве. Как верно отмечает Л. Сагаитова, Союзные республики получали по сравнению с автономными республиками больше финансирование, больше прав и возможностей, а области и автономные округа получали еще меньше. Самым болезненным для любой власти является ограничение самостоятельности в любой сфере и особенно в экономической. [11, с. 89]. И сегодня существуют привилегированные и ущемленные в реальных правах регионы. Кроме того, необходимо более четкое и разумное разграничение полномочий администраций субъектов Федерации и органов местного самоуправления, повышение прав и ответственности местных властей.

Эффективная модель отношений «центр – регионы» зависит и от самого региона. Сильные регионы, отмечает М.С. Саликов, заинтересованы в той идеально-типической модели, которая в американской практике получила название дуалистического федерализма. При всем том история американского федерализма показала, что в ситуации резкого ухудшения общей социально-экономической ситуации, как это было во времена Великой депрессии, регионы оказываются заинтересованными в развитии конструктивных взаимоотношений с центром и помощи с его стороны [12].

Федеративные и центр-периферийные отношения в многонациональной России неизбежно транслируются в сферу межнациональные и межконфессиональных отношений. Прав профессор К.С. Гаджиев, утверждая, что причина большинства национальных конфликтов, которые потрясали и продолжают потрясать нашу страну, коренится в пренебрежении подлинных интересов народов, их ценностей, традиций, обычаев, в урезании их законных прав на самоопределение, решение социальных, экономических, духовных и иных проблем....Пред Россией стоит задача сохранения своей целостности, не ущемляя при этом интересы республики, автономий, краев и областей. Путь достижения данной цели видится автору в отказе от унитаризма и переходе к подлинному, реальному федерализму [2, с. 232].

Известные специалисты дают аргументированные предложения по проблемам совершенствования межнациональных, федеративных и центр-периферийных отношений. По мнению Н. Медведева: «Смысл национальной

политики в России состоит в обеспечении многообразных форм ее правления на основе современной модели федерации. Эта модель государственного устройства – федерация, строящаяся на конституционно-договорных единицах, позволяющих реализовать право народов на самоопределение» [9, с.162]. Под самоопределением здесь понимается свобода каждого народа жить по собственным законам, под управлением избранных им самим властных структур, распоряжаться своей судьбой по своему усмотрению, при этом не нанося ущерба свободе и законным интересам других народов [2, с. 233].

Вызовы современности требуют от страны демократического развития, которое в условиях пространственных размеров России и ее многонационального состава, может реализовываться только в федерализме современного типа, дополненного сильным и ответственным местным самоуправлением.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Гаджиев К.С.* Политология: Учебник для высших учебных заведений. М., 2001.
2. *Гаджиев К.С.* Политическая наука. Пособие для преподавателей и аспирантов. М., 1994.
3. *Джакели Л.Т.* Основные вопросы территориального устройства Грузии и опыт зарубежных стран. Федерализм и регионализм: приоритеты XXI века // Материалы международной научной конференции. Владикавказ: Владикавказский институт управления, 2007.
4. *Зубов А.Б.* Унитаризм или федерализм (к вопросу о будущей организации государственного пространства России) // Полис. 2000. № 5.
5. *Иванов В.Н., Яровой О.А.* Генезис российского федерализма. М., 2001.
6. *Ильин И.А.* О России. Три речи. [Электронный ресурс]: http://modernlib.ru/books/ilin_ivan_aleksandrovich/o_rossii_tri_rechi/red5 [Дата обращения 18.04.2014]
7. Конституция Российской Федерации. М., 2007.
8. *Кучуков М.М.* Дилемма будущего России и проблемы генезиса субъектности. Гуманитарные и социальные – политические проблемы модернизации Кавказа. Сборник научных статей / Отв. ред. Сампиев И.М. Назрань, 2011.

9. *Медведев Н.П.* Национальная политика России. М., 1993.
10. Россия федеративная: проблемы и перспективы. Монография / Под общей ред. Иванова В.Н. М., 2001.
11. *Сагаитова Л.* Региональная идентичность: социальные детерминанты и конструктивистская деятельность СМИ (на примере республики Татарстан). Центр и региональные идентичности в России / Под ред. В. Гельмана и Т. Хопфа. СПб.; М., 2003.
12. *Саликов М.С.* Сравнительный федерализм США и России. Автореф. дисс. канд. юр. наук. Екатеринбург, 1998. [http: \[Электронный ресурс\]](http://www.lawlibrary.ru/article1066667.html) www.lawlibrary.ru/article1066667.html [Дата обращения 15.04.2014]
13. *Самтиев И.М.* Институционализация самоопределения народов в политических процессах на постсоветском Северном Кавказе. Магас, 2010.
14. Современный политический процесс в России: Учебно-справочное пособие / Авт.-сост. В.И. Коваленко, Е. Н. Моцелков, А.В. Федякин и др. М.: Изд-во МНЭПУ, 2002.
15. *Хейвуд Эндрю.* Политология: Учебник для вузов / Пер. с англ. М., 2005.

REFERENCES

1. *Hajiyev K.S.* Politics: Textbook for high schools. Logos, Moscow, 2001.
2. *Hajiyev K.S.* Political science. Manual for teachers and graduate students. М.: SOROS – International Relations, 1994.
3. *Jakeli L.T.* Key issues of territorial arrangement of Georgia and the experience of foreign countries. Federalism and Regionalism: Priorities of the XXI century / / Materials of the international scientific conference. Vladikavkaz: Vladikavkaz Institute of Management, 2007
4. *Zubov A.B.* Unitarianism or Federalism (To the Question of Future Organization of Russia's State Expanse) // Polis. 2000. № 5.
5. *Ivanov V.N., Yarovoy O.A.* The genesis of Russian federalism. Moscow, 2001
6. *Ilyin I.A.* About Russia. Three Speech. [Electronic resource]: http://modernlib.ru/books/ilin_ivan_aleksandrovich/o_rossii_tri_rechi/red5 [Date of application 18.04.2014]

7. Constitution of the Russian Federation. M.: Omega-L, 2007.
8. *Kuchukov M.M.* The dilemma of Russia's future and the problems of the genesis of subjectivity. Humanities and social-political problems of modernization of the Caucasus. Collection of scientific papers / Ed. Ed. Sampiev IM Nazran, 2011.
9. *Medvedev N.P.* Russia's national policy. M., 1993.
10. Russian federal: Problems and Prospects. Monograph / ed. Ivanov V.N. Moscow, 2001
11. *Sagaitova L.* Regional identity: social determinants and constructivist media activities (for example, the Republic of Tatarstan). Center and regional identity in Russia / Ed. B. Hellmann and T. Hopf. St. Petersburg.; Moscow: Publishing House. The Europe University at St. Petersburg; Letniy Sad, 2003.
12. *Salikov M.S.* Comparative Federalism of United States and Russia. Abstract of diss. candidate of law sciences. Ekaterinburg, 1998. Http: [electronic resource] www.lawlibrary.ru/article1066667.html [Date of application 15.04.2014]
13. *Sampiev I.M.* Institutionalization of self-determination in the political processes in post-Soviet North Caucasus. Magas, 2010.
14. Modern political process in Russia: Training manual / authors V.I. Kovalenko, E.N. Moshchelkov, A.V.Fedyakin etc. M.: MNEPU 2002.
15. *Andrew Heywood.* Politics: Textbook for universities. Translation from English. Moscow, 2005.

18 августа 2014 г.