

Леонид Викторович Смирнягин

**Российский федерализм:
парадоксы, противоречия, предрассудки**

Москва — 1998

Аннотация

Книга-размышление о парадоксах русского варианта федерализма, о накопленных противоречиях, о предрассудках, оценка его успехов, недостатков и особенностей.

"Межрегиональные различия в уровне жизни существуют в любой стране, они неизбежны. Однако если они превышают определенные пределы, то это неминуемо означает брак в работе государственного устройства страны или неэффективность государственных властей. Здесь неминуемо нарушаются права граждан. Ведь право пользоваться одинаковыми благами вне зависимости от места проживания - одно из фундаментальных прав гражданина..."

Речь идет уже не просто о сглаживании диспропорций в социальном развитии, речь идет о целостности нашей страны как государства. И если на чисто политическом уровне нам удалось снять опасность развала России, то на уровне социально-экономическом эту задачу еще предстоит решать..."

Введение

Заглавие этой книги звучит довольно мрачно. Может сложиться впечатление, что автор относится к российскому федерализму иронически, видя в нем только клубок исторических парадоксов, политических противоречий и общественных предрассудков. Это не так. По моему мнению, федерализация - самая успешная из главных направлений наших реформ. Она стоит в одном ряду с такими направлениями, как приватизация в экономике, разгосударствление общественной жизни, деидеологизация духовной культуры, демократизация политического уклада. Федерализация выглядит в этом контексте как коренная реформа государственного устройства и, говоря словами Томаса Джефферсона, как территориальная форма демократии.

Россия пытается победить на всех этих направлениях одновременно. В тактическом смысле это неизмеримо труднее, чем тот путь, который обычно избирают проходящие обновление страны, когда они сосредоточивают усилия общества на одном-двух направлениях, приспособив остальные стороны общественной жизни к этим немногим целям. Чаще всего жертвуют при этом демократизацией, потому что в жестких условиях авторитарных режимов проще заставить общество потерпеть (по крайней мере, кажется, что проще). Зато Россия выигрывает стратегически, потому что в ней происходит всестороннее оздоровление общества, оно оказывается более глубоким и быстрее становится необратимым.

Конечно, в этом был большой риск, в известном смысле политическое геройство - решиться на сражение по всем направлениям сразу. Это решение опиралось на глубинную веру российского общества в то, что ему это будет по плечу. Однако все эти главные направления не только подпитывали друг друга успехами, но и конкурировали друг с другом за внимание общества, за его духовные ресурсы (да и за материальные тоже). Если бы федерализация была единственной целью общества, ее можно было бы проводить куда быстрее, не оглядываясь, например, на противодействие региональных элит, на движения националистического толка, на обострение проблем распада страны - всем этим можно было бы пренебречь, если бы Россия осталась в рамках авторитарного уклада общественной жизни.

Поэтому напрасно энтузиасты федерализации досадуют на то, что дело идет слишком медленно, что власти медлят и колеблются. Если учесть нужды стратегии "реформ на всех фронтах", то продвижение на фронте федерализации выглядит едва ли не самым впечатляющим.

Так что название книги отражает вовсе не низкую оценку автором того, что называется российским федерализмом, а его глубокую тревогу за судьбу этого явления. Более того, тревогу вызывает именно особо высокая скорость федерализации, именно то, что она, по-видимому, оторвалась от остальных направлений реформирования России слишком далеко. Все более крепнет убеждение, что общество наше оказалось не готовым еще к восприятию таких стремительных перемен и таких непривычных инноваций. Крепнет подозрение, что политики сознательно закрывали глаза на многие проблемы долговременного характера, откладывая их решение "на потом" ради поддержания высоких темпов федерализации. Крепнет, наконец, мысль о том, что это "потом" наступает уже сегодня и что в самом ближайшем будущем России придется платить по векселям, и платить несмотря на то, что проценты могут оказаться непомерно высокими, так как проблемы слишком долго развивались без контроля и успели набрать немалую разрушительную силу.

Именно об этих проблемах и хотелось бы поговорить с заинтересованным читателем - не о достижениях, а о проблемах, то есть о парадоксах русского варианта федерализма, о накопленных противоречиях, о предрассудках, которые мешают здраво судить о федерализме и развивать его достойным образом. Отсюда и название книги.

Наверное, далеко не каждый читатель заведомо согласится с тем, что федерализация идет у нас быстро и хорошо. Однако, на мой взгляд это именно так. Я глубоко убежден в том, что строительство федерализма протекает в нашей России удивительно высокими темпами и на редкость эффективно. Этого было трудно ожидать в стране, где не только нет добротных федеральных традиций, но вместо них есть множество предрассудков псевдофедерализма, которым большевики прикрывали жесткий и жестокий унитаризм своего государства.

Успехи федерализации нашей страны несомненны. Несомненен прежде всего ее политический успех. Несомненно кардинальное возвышение роли регионов в предопределении национальной внутренней политики, причем речь идет не о росте влияния региональных элит (оно было весьма велико и при большевиках), а о громадной роли общественного мнения в регионах, о той встревоженности, с которой кремлевские и прочие центральные власти следят за реакцией регионов на свою политику и вследствие которой эти власти готовы свою политику менять. Многие региональные политики стали весьма заметными фигурами на общероссийской арене.

Вполне очевиден и экономический успех федерализации. После капитального разгосударствления общественной жизни страны Центр лишился рычагов решающего воздействия и в размещении производительных сил. Достаточно сказать, что ныне Министерство экономики - этот остаток всемогущего Госплана - контролирует всего 8% (!)

инвестиций в стране, остальное приходится на частный и смешанный сектора или на госпредприятия, которые сами осуществляют инвестирование. Это значит, что экономическая жизнь в стране кардинально децентрализована, она протекает совершенно по-разному в разных частях страны, в том числе и в зависимости от курса региональных властей, поэтому такую децентрализацию можно считать, косвенным образом, признаком федерализации России.

Самая очевидная сторона федерализации - это бюджетный федерализм. За годы перестройки и реформ доля регионов в консолидированном бюджете страны выросла с 40 до 55%, и власти регионов получили широкие права распоряжаться своими бюджетами. При этом регионы со слабой налоговой базой получают громадные средства из федерального бюджета (14% его доходной части). Это означает, что в области бюджетного федерализма Россия совершила настоящий прорыв.

Одним словом, федерализация является, по-видимому, самым успешным участком общественных реформ, протекающих сегодня в России, - по крайней мере, являлась таковым до самого последнего времени.

Однако, именно высокая скорость реформирования таит в себе особые опасности. Как сказали бы на Востоке, успехи сеют зубы дракона - те незаметные на первый взгляд досадные мелочи, из которых со временем вырастут настоящие драконы в виде конституционных кризисов, перенапряжений в территориальной структуре общества, а то и общей дискредитации федерализма в глазах широкой общественности. К тому же по ходу истории у российского федерализма появляются свои особенности, историческая судьба которых неопределенна. Может быть, некоторые из них исчезнут после переходного периода, а могут и "окаменеть" в структуре российского федерализма.

Поэтому парадоксы и противоречия, которыми обрастает сегодня федерализация в России, заслуживают самого серьезного к ним отношения. Судя по всему, их заслоняют нынче куда более серьезные и грозные проблемы, так что не приходится рассчитывать, что власти немедленно примутся за распутывание проблем федерализма. Однако стоит хотя бы иметь их в виду, в поле зрения, чтобы быть начеку на случай их внезапного обострения.

Именно этому и посвящена данная книга - попытке привлечь внимание к некоторым малозаметным, но весьма, по мнению автора, важным особенностям российского федерализма. Мне довелось пристально отслеживать эти особенности в течение 1993-1997 годов, когда это входило в мои обязанности как члена Президентского Совета. Тем самым я получил весьма ценную возможность наблюдать развертывание федерализации как в Кремле, так и в регионах, в которые приходилось выезжать по 10-15 раз в год. Кроме того, в качестве преподавателя географического факультета МГУ, я каждое лето по месяцу-полтора

проводил со студентами в автобусных поездках по России, изучая эти процессы как бы "снизу". Стоит добавить, что я по профессии географ-американист и знаком с американским федерализмом (в том числе благодаря частым поездкам в эту страну и беседам с американскими специалистами в данной области). Подобные знания оказались очень полезными для размышлений о российском федерализме, для оценки его успехов, недостатков и особенностей.

"Коллекцию" этих особенностей я разбил, для удобства восприятия читателем, на три части - парадоксы, противоречия и предрассудки. Каждой из них посвящена своя глава.

В первой главе идет речь о некоторых особенностях российской общественной жизни, с которыми пришлось столкнуться федерализму при внедрении, его в нашу политическую жизнь. Эти особенности удобнее всего рассматривать в манере парадоксов, которая со времен Н. Бердяева стала почти традиционной при описании российской специфики, будь то национальный характер или политическое устройство. Разумеется, подобные особенности выглядят парадоксами только в глазах иностранцев, в русской же культуре они живут вполне органично, и манифестирование их в форме парадоксов служит в данном случае всего лишь литературным приемом.

Вторая глава - о противоречиях, которые родились уже в ходе претворения федерализма в жизнь. Они нажитые, а вовсе не обусловленные исторически.

Третья глава посвящена тоже особенностям и противоречиям, но не настоящим, а мнимым, то есть предрассудкам относительно федерализма вообще и российского в частности, которые широко распространены в нашем общественном сознании. Наиболее вычурные из этих предрассудков на удивление живучи в среде тех специалистов и журналистов Запада, которые пишут о российском федерализме.

В заключение сделана попытка подвести итоги прошедшего этапа федерализации, а также очертить те проблемы, которые, по мнению автора, окажутся наиболее жгучими для развития нашей страны в ближайшем будущем.

Автор выражает глубокую признательность А.В.Новикову за постоянное консультирование по наиболее сложным вопросам федерализма вообще и российского федерализма в особенности.

Глава первая. Парадоксы

История российской государственности содержит немало противоречивых традиций - особенно в том, что касается федерализма. При желании любой искусленный исследователь может выбрать в этой истории черты, обычаи или традиции, которые "неопровержимо" покажут, что в России федерализм существовал со дня основания государства и пронизывал всю его историю, а может выбрать и другую коллекцию "доказательств", с помощью которых нетрудно показать, что Россия и федерализм ортогональны, что федерализм совершенно чужд России, более того, - он вреден ей. Это, конечно, парадокс, но парадокс очень жизненный и очень русский.

Строить изложение как перечень парадоксов и противоречий - своего рода традиция "русистики", восходящая ещё к Н. Бердяеву, который объяснял пресловутую русскую идею именно таким образом. Последую этой традиции рассуждать и я. Начну с исторических парадоксов, которые достались нам от прошлого, а затем перейду к тем, которые можно назвать "актуальными".

Исторические парадоксы

Описание противоречивости исторических судеб федерализма в России можно уместить в семь парадоксов. Они частично пересекаются друг с другом, но важно заметить, что по своей сердцевине они различаются достаточно сильно, чтобы считать их отдельными парадоксами.

Генетический парадокс

Основную толщу своей истории Россия прошла как унитарное, жестко централизованное государство. Однако если принять схему т.н. "пяти России" (Киевская Русь, Русь под игом, Московское царство, Российская империя, СССР), то происхождение первой из них - Киевской Руси - не то что федеральное, но даже конфедеративное. Ведь это был весьма рыхлый союз племен, который держался во многом на единстве крови их князей (все они были Рюриковичи, и слова "князь" и "Рюрикович" были практически синонимами).

Стоит заметить, что эта самая рыхлость не позволила Орде покорить Русь одним ударом, разгромив главный центр ее управления, потому что такого центра не было. Полицентричность помогла Руси выжить как культурной общности, ведь полицентричные структуры заведомо более живучи, чем жестко централизованные.

Тем не менее у нас сложилась прочная традиция думать, что именно рыхлость сгубила этот союз при столкновении с татаро-монгольской Ордой. Воспоминания об этом долго жили в памяти русских, притом сохранялись они в весьма причудливых и противоположных формах. С одной стороны, это застарелая подозрительность к "чрезмерному" обособлению частей страны, которое выглядит как прямой путь к губительному распаду государства или к его ослаблению перед лицом коварного внешнего врага. С другой стороны, это глубинные традиции земства - автономного существования "малых родин", саморегуляция общественного быта на нижнем уровне без вмешательства верховного владыки; более того, в самые ответственные моменты истории страны именно "земля", то есть собрание земских соборов, решала судьбу государства (вплоть до избрания царей).

Так что в нашей истории мы можем увидеть два ростка федерализма. Во-первых, это федеративные (даже конфедеративные) истоки государственности, которая приобрела потом на редкость жесткие унитарные формы. Во-вторых, это сосуществование власти Центра с автономией на местах. Оба этих ростка выглядят настолько странно на фоне жесткого (жесточкого) унитаризма в русской государственной традиции со времен московского царства, что их тоже хочется назвать парадоксами.

Каждый из них имеет свое разрешение. Первый можно объяснить извечным шараханьем русской культуры: увидев в рыхлой конфедерации причину своего закабаления, российское общество шарахнулось в другую крайность, избрав абсолютную монархию с предельной централизацией власти в руках монарха. История российского абсолютизма пронизана неустанной борьбой с любыми формами самостоятельности частей страны, неукротимым стремлением царей добиться беспрекословного подчинения их воле любого подданного и любой уголок своего государства. Медленно, но неуклонно шла борьба с городским самоуправлением, с низовыми формами "протодемократии".

Второй парадокс объясняется глубоким взаимоотношением власти государственной и земской. Как любили подчеркивать славянофилы, российская жизнь издревле руководствовалась принципом невмешательства государства и "общества" в дела друг друга: подданные как бы заведомо устранялись от влияния на государственные решения, а государство взамен устранялось от регулирования частной жизни ("не царское это дело"). В этих рамках государство вполне добродушно взирало на общественную активность, но только до тех пор, пока земство не покушалось на решения государственного толка. Можно возразить, что в переломные моменты российской истории решения принимали именно земские соборы. Однако это происходило только тогда, когда власть монарха просто отсутствовала (после Смуты, например), или сама нуждалась в дополнительной легитимизации своих решений.

Географический парадокс

Россия, как самая большая страна в мире, просто не может существовать без федерализма, по крайней мере, сейчас. Так гласит теория. Ведь при таких гигантских размерах страны отдельные её части, казалось бы, неминуемо становятся самостоятельными, расходятся в интересах, различаются по укладу жизни.

Однако на деле Россия - страна на редкость монотонная по своей географии. Она не расчленена какими-либо горными системами, которые составляли бы существенную преграду для движения людей или товаров. Единственная крупная горная система - это Уральские горы, но они стары и потому сильно денудированы, то есть сглажены временем, и легко преодолимы для транспорта. Эта равнинность, это отсутствие ярких природных примет на протяжении тысяч километров приводили иностранных путешественников и в уныние, и в замешательство, им поневоле начинало казаться, что именно это и есть главная черта русской экологической ниши - да что там ниши, самого русского народа, с его поразительной однородностью и сильнейшим чувством единства. На этот счет есть огромная литература, как отечественная, так и зарубежная; знаменитое сочинение Н. А. Бердяева насчет власти пространства над русской душой, - может быть, одно из лучших, но вовсе не единственное сочинение на эту тему.

Единственными серьезными преградами для движения по русским равнинам можно счесть великие русские реки. Они почти везде имеют меридиональное простирание, с юга на север или с севера на юг, и тем самым текут как бы поперек исторической миграции русских с запада на восток. Однако реки эти издавна служили важнейшими транспортными осями и не столько тормозили миграцию, сколько помогали ей превратиться из тонкой широтной струйки в солидную полосу, развернутую в долготном направлении.

Монотонен и климат российской ойкумены. Разумеется, Поморье мало похоже на Кубань, это вполне очевидно, но где найти границу между этими "непохожестями"? Переходы на Русской равнине настолько плавны, что практически неразличимы. Если же двигаться в широтном направлении, то с трудом можно заметить хоть какие-нибудь существенные различия в экологической нише, вместилище российской государственности.

Из всего этого следует, что громадность физических размеров России - не такой уж сильный аргумент в пользу неизбежности федерализма в нашей стране.

Культурный парадокс

Крупные по численности жителей государства обычно вмещают целую мозаику субкультур, районов и местностей. Это нередко случается даже в небольших по площади странах, вроде Грузии, а если страна побольше площадью, то в ней почти неминуемо возникает потребность в федеральном устройстве государства, чтобы отразить эти различия, дать им свободу, не допустить перенапряжения противоречий, которые могут взорвать государство.

Не то Россия. Русские на удивление мало отличаются друг от друга, даже если живут за тысячи километров. Их системы ценностей остаются в основном теми же на всём пространстве России, да и в "диаспоре" тоже. Более того, им присуще некое равнодушие к пространству (к границе, к месту, к расстоянию), и они словно не замечают, в какой обширной стране живут.

В этом смысле русскую культуру можно назвать "аспатиальной", то есть непространственной, - и это само по себе парадокс: как могло случиться, что такую гигантскую страну смог заселить народ, равнодушный к ее размерам? Ответ напрашивается: только такой народ и смог разлиться по таким громадным пространствам и при этом не потерять своей цельности (я бы сказал сильнее - монолитности).

Эта аспатиальность сильно помогала русским, когда они расширяли свою ойкумену, особенно когда они менее чем за век прошли насквозь всю Сибирь и вышли к берегам Тихого океана. Другое дело, что она сильно мешает им осваивать эту территорию, лишая их той особой привязанности к какому-то специфическому уголку своей страны, которая так характерна для почти всех европейских народов. Если русский хотел кардинально изменить свою жизнь к лучшему, то ему прежде всего приходила мысль сменить место своего жительства в поисках какой-нибудь страны Муравии. Это было тем более легко сделать, что везде в России было примерно так же, как и в родном селе или городе: та же природа, те же власти, примерно те же установки общественной и семейной жизни.

Поэтому, наверное, и распространено столь широко мнение, что русским федерализм просто ни к чему. Ведь главные различия в русском культурном быте - это различия, так сказать, вертикальные, между столицами, прочими городами и сельской местностью, а эти различия есть в каждой области или крае, их не втиснешь в федералистскую схему. У нас издавна сложилось резкое противостояние трех миров, трех укладов жизни, более того, - трех систем ценностей, и культурная пропасть между селом и городом была столь же широка, как и между городами и двумя столицами (иногда к ним присоединяли и Киев).

Горизонтальные же различия, различия между районами тут сильно ослаблены и

нередко сводятся просто к тому, что в разных районах столица, города и сёла представлены в разных пропорциях. В горизонтальном, так сказать, измерении ослаблены не только различия, но и связи. Соседние области мало общаются друг с другом. Недаром наши административные границы так заросли лесами, что их можно различить на космических снимках по резкому упадку интенсивности землепользования. На этих границах размыкается сельская дорожная сеть; это легко увидеть на любой российской карте достаточного масштаба, и нет проще способа поразить ученого иностранца российской спецификой, чем развернуть перед ним карту нашей области (практически любой) и показать на это поразительное размыкание дорожной сети. Такое редко встретишь в Европе даже на государственных границах. Правда, в США учебниках географии таким размыканием нередко иллюстрируют барьерную роль границы между США и Канадой - так то ж государственная граница, а тут речь идет о внутренней, сугубо административной. При этом не существует никаких специальных запретов на пересечение областных границ сельскими дорогами. И если размыкание все же происходит, то оно отражает не умысел властей, а самоорганизацию общества в пространстве.

В этом глубинном свойстве русской культуры проглядывает еще один парадокс. Монолитный народ живет на своей однообразной территории под строгим присмотром центральных властей, - но живет на редкость раздробленно, замыкаясь в четко очерченные ячейки, которые гораздо больше общаются с Центром, чем со своими соседями. Но это парадокс во многом мнимый. Эти ячейки образуются не сами по себе, не в силу законов пространственной самоорганизации общества, а как раз из-за слабости этой самоорганизации, потому что представляют они собой чисто административные единицы. Как раз покорность русской культуры такому административному раскрою и отражает отсутствие в ней тяги к территориальному обособлению частей. Власти приходят самой выделять такие части ради удобства управления, и как только она это делает, российское общество равнодушно вливает в такие рамки все ипостаси своего бытования. Налицо феномен совпадения административно-территориального деления страны и ее общественного районирования.

Небезынтересно посмотреть на этот феномен в свете зарубежного опыта. В США две трети границ между штатами - это прямые линии (если не принимать во внимание кривизну поверхности земного шара), и они сплошь и рядом пересекают не только единые общественные регионы страны, но даже города. Две трети американских агломераций-миллионеров лежат не в одном, а в двух, а то и трех штатах. По нашим понятиям, такое несовпадение административного деления и общественного районирования должно сильно затруднять жизнь в этой стране, тем более что штаты сильно отличаются

друг от друга по законодательству, по деловому климату и т.п.

Ничуть не бывало. Американцы даже считают, что подобное несовпадение надо культивировать. Все дело в том, что границы штатов и других административных единиц предназначены только для того, чтобы территориально упорядочивать административное управление обществом, и не более того. Все остальные стороны общественной жизни вольны проявлять присущую им самоорганизацию, не обинуясь административными рамками. Это оказывается очень важным потому, что разным сторонам общественной жизни присущи разные формы пространственной самоорганизации, притом нередко вообще противоположные, и сводить их к единообразной административной сетке - значит насиловать самоорганизацию, что неизбежно ведет к снижению эффективности общественного существования.

У этой американской традиции есть любопытная чисто политическая сторона. Мне приходилось слышать от американских коллег, что подобное несовпадение административных и общественных форм территориальной организации - важный дополнительный залог демократии, важный способ ограничить государство в его попытках подмять под себя всю общественную жизнь. Ведь если административные границы не совпадают с границами общественных районов, то государству гораздо труднее регулировать общественную жизнь за теми пределами, которые положены ему конституцией. В этом свете наше совпадение того и другого выглядит как прямое следствие чрезмерного огосударствления российской общественной жизни, как нарочитый прием государства, стремящегося контролировать все ее стороны. Значит, сегодня это выглядит данью прошлому; значит, сегодня с этим надо бороться. Для этого не обязательно перекраивать административные границы. Достаточно просто снять этот вопрос с повестки дня - и жизнь постепенно сама разведет общественную жизнь и административную.

Организационный парадокс

Начиная с Московского царства, Россия отличалась жесточайшей, порою просто свирепой централизацией государственной власти. Самодержавность российского монарха стала притчей во языцех, а российская государственность - символом предельного унитаризма. Однако в реальности окраины державы всегда располагали немалой автономией в решении насущных дел. И речь тут не только о земстве, но и о более крупных частях - о губерниях прежде всего. Путь, скажем, от Якутска в Санкт-Петербург или Москву занимал в 17-18 веках по несколько месяцев в один конец, поэтому на практике не могло идти и речи о том, чтобы жёстко управлять Сибирью из столицы.

Правда, в условиях самодержавия такая независимость властей на местах от властей в Центре приводила всего лишь превращению России в совокупность сатрапий, где каждый "главный начальник" подражал царю в жесткости правления и в своем равнодушии к мнению подданных. Самодержавие воспроизводило себя во всех территориальных клетках державы. Поскольку же единственной управой на власть чиновников на местах была лишь воля государя и его столичных ревизоров, то это укрепляло жителей окраин во мнении о вреде местничества, о пользе сильной центральной власти, "крутой, но справедливой".

Однако преувеличивать значение этого обстоятельства не стоит. Губернатор почти всегда был вынужден учитывать отношение к себе если не общества, то его самых влиятельных представителей, он поневоле срастался с интересами руководимого им края. Если же вспомнить, как много специфики было в государственном устройстве Польши, Грузии или Хивы, то Российская империя может предстать некоей "протофедерацией", только гораздо более гибкой, нежели наша, потому что в ней было вполне позволительным строить отношения Санкт-Петербурга с разными частями империи по-разному.

Почти забавно, что и в СССР областные власти, как правило, тоже обладали немалой самостоятельностью. Москва могла снять первого секретаря обкома партии, но не могла жёстко контролировать его повседневную работу. Здесь было очень много похожего на ситуацию в Российской империи. Первый секретарь обкома КПСС располагал огромными возможностями для контроля за жизнью области практически во всех аспектах вплоть до семейного. Вспоминаются рассказы о ярославском "первом" Ф.И.Лощенкове, без подписи которого нельзя было утвердить даже высоту ступенек на лестнице к Волге (!). А ведь это был далеко не худший образец "первого".

Можно утверждать, что в СССР первые секретари обкомов обладали даже большей властью, чем царские губернаторы. Ведь губернаторам было непозволительно вмешиваться в общероссийскую политику, а первые секретари получали к ней широкий доступ через Центральный комитет КПСС, который играл в жизни страны огромную роль.

Анализ трех сотен биографий членов ЦК, опубликованных в "Известиях ЦК КПСС" (№№ 2 и 5 за 1989 год), показывает, что в апреле 1989 года в нем было 123 члена, которые занимали когда-либо посты первых секретарей на уровне обкома. Из них только 50 были действующими первыми секретарями, 46 членов были ими в прошлом, а в то время занимали другие должности. Особенно примечательна группа из 27 "пенсионеров союзного значения", которые были первыми секретарями обкомов в первые горбачевские годы. Еще в 1987 г. Горбачев начал отправлять их послами в разные страны, а с 1988 года - просто на пенсию. Однако удалять их из ЦК он все же поостерегся. В результате оказалось, что Белгородская, Кемеровская, Нижегородская, Самарская и Свердловская области имели среди членов ЦК по

три (!) своих первых руководителей, из них только в первых двух - во главе с действующим первым секретарем, а в остальных трех - только бывших "первых". Многие московские члены ЦК были выдвиженцами с мест и отлично помнили свои региональные корни. Как правило, они поддерживали "своих" секретарей и выстраивались в некие региональные группировки. Еще при Горбачеве были хорошо различимы ленинградская группировка, украинская и, конечно, уральская.

Тем самым региональные интересы получали весьма полное отражение в работе высших государственных органов СССР. Казалось бы, чего еще можно желать, стоит ли сетовать на формальный характер советского федерализма, если на практике интересы регионов все же играли свою роль, притом немалую. Но в том-то и дело, что они играли эту роль как бы подпольно, вопреки закону. К сожалению, из-за этого сложилась дурная традиция смотреть на территориальную автономию как на что-то незаконное, способное существовать только скрытно, под покровом пусть декоративной, но обязательной централизации управления государством.

Этнический парадокс

Около трети субъектов федерации называются республиками или округами, которые выделялись по признаку компактного проживания определенной нерусской нации - так называемой титульной. Такое выделение было краеугольным камнем сталинской национальной политики, её наиболее зримым воплощением и самым любимым достижением, поскольку таким образом нерусские нации СССР получали некую государственность.

Этот признак в принципе противоречит идее федерализма. Федерализм и национальный вопрос - это проблемы разной природы. Жители регионов заслуживают самоуправления просто по рождению, а не по национальности. Нации же имеют право на охрану своей культуры по всей территории страны, а не только там, где они сильнее всего представлены. Наши автономии первыми пробили брешь в российском псевдофедеральном унитаризме, успешно использовав для этого предрассудок насчет совпадения федерального и национального, - честь им за это и хвала, их политическим и общественным лидерам и самой общественности автономий. Однако теперь настает время двинуть в эту брешь остальные регионы, а для этого предстоит раздать им права, отвоеванные автономиями.

К тому же в России выделение национальных территорий крайне неточно: в сумме большинство жителей таких республик или округов составляют русские, в то же время 40% титульных наций живет вне соответствующих республик или округов. Здесь беспокоит сам

принцип: совместимы ли федерализм и национализм, может ли федеральный способ правления стать механизмом решения национального вопроса?

Большевики принялись внедрять федерализм в СССР специально для того, чтобы с его помощью решить национальный вопрос. Они создали сложную, многоярусную систему союзных и автономных республик, областей, округов. Но федерализм мало пригоден для решения таких задач, и Россия показала это со всей наглядностью. Сегодня в автономных республиках России большинство составляют русские, а не "титulyные" нации, давшие названия этим административным единицам. Более того, почти половина титульных наций живит за пределами "своих" республик.

Это неопровержимо доказывает, что попытки дать стимул развития национальным культурам, выделив для них специальные части территории страны, на деле привели к тому, что за пределами выделенных территорий национальные культуры остались без этих стимулов. Идея провалилась, и поделом: ведь федерализм предусматривает автономию территориальных общностей вне зависимости от их национального или иного состава, тогда как решение национального вопроса заключается в том, чтобы обеспечить культурное развитие наций на всей территории страны, вне зависимости от того, где живут граждане, принадлежащие к этой нации.

Тема этнических мотивов в государственном устройстве России - одна из самых популярных и острых в нынешних дискуссиях вокруг нашего федерализма. Нам еще придется к ней возвращаться, и не раз. Здесь бы хотелось лишь подчеркнуть сам парадокс: нынешняя федерация унаследовала рубежи, выкроенные ради решения национальной проблемы, однако они проблему эту не решают, а только запутывают.

Масштабный парадокс

Уже четыре века российское государство выглядит как бы слоистым. Наверху правит неумолимая унитарность, а чем ниже мы спускаемся по иерархии районов и поселений, тем слабее воздействие верховной власти, тем важнее самоорганизация, тем выше автономия повседневной жизни от регулирования сверху. Чем мельче масштаб административно-территориальной единицы, тем автономнее она живет.

Это выглядит неким разрешением тех противоречий, о которых говорилось раньше. Но это не так. Эти "слои" плохо уживались друг с другом. Верхний слой обладал верховной властью и настаивал, как только мог, на своём праве регулировать всё и вся, так что автономия нижних слоев жила в основном неспособностью верховной власти настоять на своём. Как только верховная власть оказывалась в силах подавить эту автономию, она

обычно делала это, нередко в жестоких формах. Вспомним Петра Первого. Ничем иным как душегубством нельзя назвать погром, который устроил Пётр своим подданным, посмевающим самовольно поселиться в степи на юге нынешней Воронежской области; в самом конце 17 века по его приказу поселения были сожжены, а жители перебиты, хотя это были исконно русские люди.

Формальный парадокс

Во времена большевизма наша страна существовала как федеральное государство. Большевистская пропаганда уделяла этой стороне дела большое внимание, федеративное устройство страны считалось важным достижением режима, одним из парадных олицетворений его демократичности, а также решённости национального вопроса самыми кардинальными средствами. На деле же, как известно, это было жёстко централизованное государство, во многом воспроизводившее устройство Российской империи.

Такое противоречие между формальной и реальной сторонами дела не ново для российской истории, российской культуры. Однако для идей федерализма в России оно сыграло весьма дурную роль. Никогда не зная подлинного федерализма, российская общественность весьма склонна считать, что она уже располагает большим опытом реальной жизни в условиях федерализма, а потому обладает достаточно хорошими знаниями в этой области. Сей предрассудок сильно въелся в нашу культуру, и это лишний раз доказывает, что лучше полное незнание, чем знание ложное...

Поэтому прививать федерализм как систему идей в России особенно трудно не потому, что ее здесь нет, а потому, что это место в русской политической культуре уже занято, и занято совершенно ошибочным, но живучим представлением.

В этом отношении обстановка в России сильно отличается от ситуации в классических странах федерализма вроде США или Швейцарии. В США федерализм внедрялся для охраны личных свобод от засилья государства, в Швейцарии - для охраны свобод местных общин, а в России его приходится вводить для насаждения того и другого на почти пустом месте. У них власть произрастает снизу, от гражданина, а потому наиболее легитимна внизу, и граждане особенно активны на выборах местных властей (в США, если выборы в местные и федеральные органы власти протекают раздельно, на местные приходят порою около 90% избирателей, а на выборы в национальный конгресс - дай бог половина). У нас же источник власти - некое ядро центрального государства (царь с аристократией, генсек с политбюро), избиратель издавна знает, что местные власти обладают только, так сказать, эманацией силы властей общегосударственных а потому интерес граждан к выборам быстро падает сверху

вниз. Наконец, - и это очень важно, - у них есть привычка кропотливо отлаживать свое государственное устройство, есть долгий опыт, порою мучительный (вспомним гражданские войны в США или Швейцарии), а мы не привыкли думать об устройстве государства сами и ждем, чтобы "наверху" изобрели что-нибудь такое, чтобы все переменялось к лучшему, да притом сразу; сама же власть нам отвратительна, как руки брадобрея (Мандельштам).

Перечисленные выше исторические парадоксы не решались и не решаются по ходу развития России. Россия усвоила эту манеру - жить с парадоксами, их не решая. Такова ещё одна традиция русской культуры - не настаивать на букве, на правиле, а жить "по жизни", вмещая парадоксы в свою ткань безо всякой, так сказать, культурной шизофрении. Это звучит очень релятивистски, почти постмодернистски, но такая традиция несёт в себе не только гибкость, высокую приспособляемость к обстоятельствам, но и противостояние идее гражданского общества, которое покоится на незыблемости писаного закона и на его неукоснительном соблюдении, притом вне зависимости от пресловутых обстоятельств.

Актуальные парадоксы

"Жизнь с парадоксами" таит ещё одну опасность: культура оказывается чрезмерно открытой для всё новых и новых противоречий, поскольку она умеет не решать их, а вмещать или дожидаться, пока они не разрешатся как бы сами собою. Среди перечисленных выше парадоксов есть немало таких, которые можно назвать "дурной традицией". Сегодняшняя наша жизнь особенно богата парадоксами, и некоторые из них могут окостенеть в нашей культуре, превратиться в традиции, в том числе и "дурные".

Федерализм - не исключение. Он развивается в нашей стране на удивление быстро, но крайне неравномерно - как во времени (рывками), так и по территории России. Здесь тоже можно сформулировать несколько парадоксов. Дай бог, если их разрешит сама жизнь. Но не менее вероятно, что они как бы застрянут в нашем федерализме, превратятся в традиции.

Парадокс асимметрии

Новая российская конституция полна заверений в том, что все субъекты федерации равны в отношениях друг с другом и с федеральными властями. Тем не менее в ней присутствуют странные, на первый взгляд, обоснования насчёт республик, которые даже в тех статьях, где права всех субъектов описаны как равные, постоянно упоминаются особняком. Хуже того, в практике федеральных отношений уже сложилась прочная традиция давать республикам привилегии, порою весьма существенные. Это вызывает все большее

недовольство властей и общественности "русских" областей и краев. Принято считать, что подобные привилегии - неизбежная плата федерации "капризным" автономиям, чтобы инерция распада СССР не увлекла их за пределы России.

Однако эти привилегии отражают кое-что более существенное. Политическая жизнь в автономиях и вправду зашла гораздо дальше, чем в областях и краях. Можно сказать, что автономии первыми пробили брешь в стене унитаризма, первыми вырвались на простор настоящего, а не декоративного, федерализма. Так что особое положение республик во многом заслужено ими самими. Плохо только, что их руководство пытается как бы увековечить эти привилегии, и если растут права областей, то лидеры республик стремятся повысить свои права еще сильнее. Похоже, будто они пытаются заблокировать ту самую брешь, через которую они пришли к реальному федерализму.

Парадокс "матрешки"

Российская Федерация состоит из 89 равноправных субъектов. Тем не менее 9 субъектов входят в 7 других. Это т.н. автономные округа. Еще три года назад матрешек было больше, но в 1993 г. Чукотский округ вышел из Магаданской области (та была слишком слаба по своему потенциалу), а Еврейская автономная область - из Хабаровского края (она была "на полпальца" выше округов по статусу). Все это напоминает сумасшедший дом, куда укрылся от призыва гашековский Швейк и где один из пациентов утверждал, что внутри земного шара находится еще один, который по диаметру больше первого. Конституционная комиссия, заседавшая летом 1993 года, так и не смогла решить этот парадокс, и Конституция РФ, принятая в 1993 г., стыдливо обходит проблему с помощью ст. 66, часть 4, в которой она оставляет решение за самими участниками противоречия - округами и областями, которые их вмещают.

В ряде случаев, когда округ несопоставимо слабее, чем вмещающая область, он несколько тяготеет своей независимостью, так как она ко многому обязывает, в т.ч. и по финансовой линии (два бурятских округа, Корякский, Коми-Пермяцкий); здесь взаимоотношения округа и вмещающей области не составляют проблемы. Однако в некоторых округах, даже малонаселенных, появились надежды на открытие крупных месторождений нефти и газа (Ненецкий, Эвенкийский), и сразу начались трения между властями этих округов, Архангельской области и Красноярского края. В прошлом году к ним добавился Таймырский округ. Его власти требуют, чтобы в его территорию был включен анклав Норильска, который был вырезан из неё в 1943 году специально ради того, чтобы добыча медно-никелевых руд не мешала традиционному образу жизни северных народов;

сегодня Норильский комбинат - едва ли не самое крупное в России (по прибыли) предприятие, и власти округа могли бы получать с него огромные налоги.

Самый яркий случай - тюменские округа, каждый из которых примерно равен по населению остальной Тюменской области, но располагает, в отличие от нее, громадными богатствами недр (нефть в Ханты-Мансийском округе и природный газ в Ямало-Ненецком). Между властями трех субъектов федерации уже года три тянется тяжба, которая, надо сказать, оказывает весьма живительное влияние на ход федерализации России: все три стороны ведут полемику с большим искусством и профессионализмом, высвечивая все новые и новые стороны в этой ситуации и немало способствуя росту политической грамоты как населения, так и политиков. Переговоры эти периодически заходят в тупик. Летом 1996 г. Конституционный суд, рассмотрев ситуацию, уклонился от "гордиева" решения, снова переложив право решать на самих участников дискуссии. Впрочем, так сделала и сама Конституция РФ, а Конституционному суду пристало трактовать Конституцию, а не вносить в нее поправки.

Вполне возможно, что проблема "матрешечных" округов станет темой для первой поправки к федеральной Конституции. Пока что об этом говорить рано, так как среди московских политиков полностью господствует мнение о неприкосновенности текста Конституции, о вредности самой мысли вносить в нее поправки. Но эта боязнь пройдет, обстановка же в округах накалится сверх терпимой меры, и придется решать проблему кардинально.

Властный парадокс

Конституция РФ, как упоминалось выше, весьма ревниво охраняет принцип разделения властей, притом не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов федерации. В ней не раз говорится о необходимости сохранять единство государственного строя на всех уровнях и разделение властей видится как одна из необходимых черт этого единства. Между тем в субъектах федерации с 1994 года разделения властей практически нет. Региональные представительные собрания были избраны, так сказать, на пепелищах разгромленных советов, на них заведомо лежала печать пораженчества, неполноценности. Их выборы проходили под строгим надзором губернаторов, которым было несложно проконтролировать их состав, тем более что, согласно президентским указам, их численность была сильно ограничена (не более 50 чел.). Парадокс в том, что общественность почти повсеместно воспринимает такой перекосяк как нечто естественное неизбежное или даже желательное (в стиле того же "единоначалия", а Москва, включая обоих гарантов Конституции

(Конституционный суд и президента), относится к этому перекосу вполне благодушно, не различая в нём вопиющего противоречия с Основным законом государства.

Иерархический парадокс

Как правило, именно субъекты федерации определяют судьбу нижестоящих подразделений административно-территориальной иерархии - давать ли им права самоуправления и если давать, то в каких именно формах. Так, по крайней мере, обстоит в США, и право распоряжаться этим вопросом составляет важный признак властных полномочий субъекта федерации, то есть штата. Такая схема выглядит вполне логично. Не то в России. Здесь Конституция жёстко закрепляет не то что право - обязанность внедрения местного самоуправления во все местности России. Никаких мнений региональных властей при этом не учитывается. Получается, что через голову субъекта федерации устанавливается характер внутреннего устройства каждого из них.

Парадокс снимается, казалось бы, тем, что раз эта система прописана в Конституции РФ, то она перестает быть уделом самих федеральных властей - она просто входит в структуру государственного устройства России, раз и навсегда закреплённую, и региональные власти обязаны подчиняться этому не более, чем власти федеральные. Однако на деле именно федеральные власти становятся как бы гарантом существования и развития местного самоуправления по всей стране. Ему придаётся особое политическое значение, поскольку принято считать, что именно МСУ станет для населения России школой воспитания гражданственности, и в этом смысле МСУ выглядит как некий оселок демократичности российского государственного устройства. К тому же с помощью МСУ федеральные власти получают прямой доступ как бы в тыл субъектам федерации. При тонком розыгрыше этой связи федеральные власти смогут опереться на власти крупных городов при своём противостоянии с властями субъектов, тем более что отношения между двумя последними, как правило, не очень хорошие. Сегодня эта связь не используется и на 10% её возможностей, но она составляет важный резерв силы федеральных властей.

Парадокс скорости

Новой российской государственности остро не хватает законодательной базы. Как выразился один думский деятель, в нормальном государстве работают две-три тысячи законов, а в России успели принять, за первые пять лет существования, не более шестисот. А ведь ещё предстоит создавать законодательную базу в субъектах РФ. На этот счёт

федеральные власти нашли, казалось бы, хорошее решение - т.н. рамочные законы или указы. В них федеральный уровень определяет некие широкие рамки регионального законодательства, которые должны гарантировать нужное единообразие законодательной базы всего государства. Предусматривалось, что после принятия таких рамочных законов региональные думы примутся вписывать свои законы в эти рамки.

На деле всё получилось наоборот. Перегруженная нормотворческой работой, Государственная Дума сильно запаздывает относительно нужд регионов, слишком медлит с принятием рамочных законов. Между тем законодательство в регионах идёт своим чередом, не дожидаясь законов федеральных. В результате Государственная Дума всё чаще сталкивается с тем, что ещё до принятия ею рамочного закона в стране появляются десятки региональных законов на эту тему. Сплошь и рядом они противоречат друг другу. В свете федерализма это не так страшно, однако нередки и противоречия Конституции РФ. Да и вся задача государственного строительства принимает как бы извращенный характер: теперь уже федеральное законодательство должно вписываться в те реперы, которые расставлены региональными законами, принятыми почти безо всякого согласования друг с другом.

Глава вторая. Противоречия

Федерализация России протекает очень противоречиво. Это вполне понятно, из этого не нужно делать трагедии. Противоречия на этом пути будут встречаться постоянно, и после решения одних наверняка появятся новые. Залог их разрешения - здоровое к ним отношение.

Тревожит, правда, то, что многие из этих противоречий ускользают от внимания общественности и как бы не существуют, а потому развиваются бесконтрольно и готовы окостенеть в структуре нашей общественной жизни, превратиться в устойчивые традиции - благо умение жить с неразрешенными парадоксами, как уже отмечалось ранее, есть одна из важных черт русской культуры. Схожая судьба может постигнуть и те противоречия, которые уже заметны невооруженному глазу и хорошо известны властям, но не решаются по разным причинам, - главным образом из-за боязни связанного с таким решением политического риска, нежелательного в нашей неустойчивой политической обстановке, "ли же потому, что решение федеральных проблем может вызвать осложнения в других общественных сферах. Такие проблемы стараются отложить "на потом". Это выглядит разумным, но постоянно возникает сомнение: предшествовал ли такому откладыванию вдумчивый анализ самого противоречия, не слишком ли легкомысленно давать саму возможность оставаться в нашей жизни не искорененным, не скорректированным, не демпфированным, как сейчас принято выражаться?

Число таких противоречий велико, многие из них весьма серьезны и заслуживают детального обсуждения. Было бы неприличной самонадеянностью заводить разговор о каждом из них в этой небольшой книге. Остановимся лишь на четырех - не обязательно самых главных, но, может быть, наименее очевидных для нашей общественности.

Бюджетный федерализм

Все проблемы, связанные с финансовыми взаимоотношениями органов государственной власти, отличаются у нас не столько сложностью, сколько крайней запутанностью. Бюджеты и потоки между ними, мягко говоря, "непрозрачны", исполнение бюджетов разительно отличается от предначертанного законом, и эти отличия регулируются весьма тонкими взаимоотношениями чиновников в московских и иных коридорах власти. А тут еще внебюджетные фонды, которые в некоторых субъектах превышают сам бюджет, эмиссии субфедеральных ценных бумаг, обширные приложения к двусторонним договорам между федерацией и субъектом, где речь идет в основном про чисто хозяйственные и финансовые дела... Скороговоркой тут не отделаешься, и в рамках данной книги обсуждение

всего спектра этой проблематики невозможно.

Хотелось бы, однако, привлечь внимание к некоторым деталям, которые могут показаться несущественными, но на деле рождают в нашем бюджетном федерализме большую сумятицу.

Дело в следующем. За годы реформ бюджетные возможности регионов выросли кардинально. Достаточно сказать, что в восьмидесятых годах консолидированный российский бюджет распределялся между федерацией и регионами в соотношении примерно 60:40, а ныне это соотношение составляет 45:55, то есть складывалось в пользу федерации, а теперь в пользу субъектов. К этому нужно добавить, что из федерального бюджета около 13-15% идет в виде трансфертов в бюджеты субъектов, притом идет безо всяких условий, и власти субъектов вольны тратить эти средства по своему усмотрению. Подобная доля трансфертов - одна из самых высоких в мире. Уже одно это как нельзя лучше опровергает расхожее мнение о том, будто российское правительство не располагает региональной политикой.

Казалось бы, налицо торжество федерализма.

Однако в структуре межбюджетных отношений в России есть несколько особенностей, которые способны обескуражить любого западного федералиста - настолько они унитаристские по своему существу. Начать хотя бы с того, что до недавнего времени все комитеты и управления региональных администраций, связанные с исполнением бюджета субъекта федерации, были подчинены Министерству финансов РФ и получали зарплату из Москвы. Организационно они подчинялись губернатору, однако если его распоряжения входили в противоречие с каким-нибудь инструктивным письмом российского Минфина, то - тем хуже было для таких распоряжений.

Эта практика тянулась со сталинских времен, когда она выражала крепость т.н. единой финансовой системы страны. В унитарных государствах это вполне оправдано. Но в государстве с конституцией федерального образца это, разумеется, нонсенс, в существование которого даже трудно поверить - настолько подобное положение нелепо. Помнится, я тоже отказывался верить этому, когда впервые услышал о такой практике, и тут же позвонил знакомому работнику администрации Амурской области. Он позвонил к телефону руководителя бюджетного комитета, и тот на мой вопрос, вправду ли его работники получают зарплату из Москвы, возмущенно ответил, что нет, конечно, не все: к пятидесяти единицам, оплачиваемым Москвой, им пришлось добавить еще двадцать из своего кошта...

Сейчас бюджетные управления переподчинены губернаторам, но равнодушие, с которым наши власти терпели подобную нелепицу в структуре государственного управления, говорит о многом, - прежде всего об очень слабой укорененности идей

федерализма в сознании не только общества, но даже и представителей власти.

Есть, однако, нелепицы гораздо более серьезные. Можно ли назвать федеральным государство, в котором субъекты федерации не вправе распоряжаться судьбой своих налогов - вводить их или отменять? Вряд ли. Между тем в России положение именно таково. Судьбу всех налогов определяет федеральное законодательство, которое позволяет субъектам минимальную инициативу в этой области, оставляя им право распоряжаться лишь несколькими второстепенными налогами. Главные же источники налоговых поступлений четко зарегулированы федеральным законом, который предопределяет долю субъектов в каждом налоге.

Тем, кому это кажется вполне естественным, стоит напомнить опыт такой классической страны федерализма, как США. Здесь не разделяют каждый налог на доли, здесь разделяют сами налоги. Подоходный налог (с физических лиц и с организаций) почти полностью идет в пользу федерации, налог с оборота - штатам, налог с имущества - муниципалитетам и графствам (аналогам наших внутриобластных районов). Каждый из этих налогов составляет основу поступлений в бюджет соответствующего уровня.

Самое же главное в том, что каждый уровень вправе наращивать данный налог до любой планки или вовсе отменять его. Никому и в голову не приходит, что власти штата, например, дай им волю, поднимут налог с оборота до такой высоты, что сделают невыносимыми жизнь и хозяйствование в этом штате. Они не сделают этого хотя бы потому, что губернатор и легислатура (дума по-нашему) непременно проиграли бы следующие выборы. Они не поступят так и потому, что тогда из штата побегут и заводы, и граждане.

Налоговые режимы в США сильно колеблются от штата к штату, но это не порождает особой сумятицы в головах граждан и предпринимателей - где же жить, где размещать заводы. Ведь эти колебания довольно точно отражают различия между штатами в условиях экономической и частной жизни, только с обратным, так сказать, знаком. Это значит, что там, где состояние экономики неважное, власти стараются удержать предпринимателей, снижая налоги, а там, где жизнь бьет ключом, повышенные налоги не покажутся обременительными.

Особенно важно подчеркнуть, что в развитых странах существует четкая связь между уровнем налога и размером оказываемых общественных услуг. Вот характерный пример. В Нью-Гэмпшире (США) налоги штата, можно сказать, отсутствуют (исключая налоги на спиртное, - как здесь говорят, налоги на грехи). Но зато и власти штата считают себя свободными от необходимости строить и поддерживать дороги и т.д. Все это приходится делать самим гражданам и организациям. Рядом расположен штат Массачусетс, власти которого сдирают с жителей такие большие налоги, что штат получил прозвище

"Таксачузетс" (от слова taxes - налоги). Однако на собранные средства власти штата оказывают населению и хозяйству очень широкий спектр услуг.

Муниципальные власти в США широко практикуют введение временных "целевых" налогов. Несколько лет назад я видел это в Давенпорте (штат Айова). Муниципалитет решил построить собственный небольшой аэропорт. На этот счет был проведен референдум, в котором граждане намерение это одобрили. В связи с этим в городе был введен специальный налог, чтобы собрать необходимые средства (не сразу, конечно, но прежде всего в виде обеспечения займа под строительство). Когда аэропорт будет построен и все долги по строительству выплачены, налог отменят.

Подобной практики у нас нет, и настроения таковы, что вряд ли она появится в близком будущем. А жаль. Можно сколько угодно обсуждать способы передачи средств между бюджетами, но пока субфедеральные власти не имеют прав на установление собственных налогов, бюджетный федерализм останется в России ущербным.

Национальный признак

Среди главных проблем российского федерализма есть проблемы фундаментальные, но не острые, а есть менее глубокие, но зато исключительно злободневные. К числу фундаментальных проблем в первую очередь относится противоречие, связанное с асимметричностью нашей федерации из-за присутствующего в ней национального признака. Субъекты, выделенные по национальному признаку, охватывают примерно половину территории страны (правда, всего пятую часть населения). По конституции (ст. 5.4), все субъекты равны между собой (кроме права республик на родной язык в качестве второго государственного).

Суть противоречия в том, что на деле, прямо по Оруэллу, некоторые из них равны больше, чем другие, потому что республики располагают обширными писаными и неписаными преимуществами. Этот факт из числа общеизвестных истин, доказывать что-либо тут излишне. Достаточно сравнить, скажем, ситуацию в республике Саха и Магаданской области - двух соседних субъектах РФ, живущих почти исключительно добычей драгоценностей - алмазов и золота: республика процветает благодаря множеству привилегий в распоряжении добытыми алмазами, а область нищает на глазах и еще недавно теряла по 10% населения в год из-за бегства жителей "на материк".

Для официальных речей и документов эта проблема, так сказать, табуирована; такой проблемы здесь как бы не существует. Не существует и рецептов ей скорого решения. Разумеется, было бы безумием требовать немедленной ликвидации национального признака

в нашей федерации; предложения такого рода - глупость, если не чистой воды провокация. Но не менее ясно и то, что от запретов на её обсуждение проблема лишь становится всё горячее, обрастает преувеличениями и всё чаще становится одним из козырей оппозиции, когда она критикует Кремль или Белый дом.

Тот факт, что около трети субъектов федерации называются республиками и выделены по национальному признаку - признаку компактного проживания определённой нации (т.н. титульной, то есть давшей название этой республике), является наследием предыдущего этапа политической истории России, притом наследием из числа почти непреодолимых. Такие республики были задуманы как олицетворение большевистской национальной политики, которая стремилась придать нациям страны видимость собственной государственности. СССР стал третьей страной мира, где административно-государственное устройство (АТД) отражало национальный состав (вместе с Югославией и Чехословакией) и на верхнем уровне (союзные республики) было полностью ему подчинено. Впрочем, были и другие страны, содержавшие в своём АТД некоторые элементы такого рода (автономные области или районы). Именно по этому принципу было устроено АТД советской России, где на втором этаже существовали автономные республики, а на третьем, в составе краёв и областей - автономные области и национальные округа.

История показала, насколько опасно внедрение национального признака в АТД: все три государства с "тотальным" его внедрением распались, притом два безболезненно (Чехословакия и СССР), а Югославия заплатила и платит за это многими тысячами жизней.

Национальный признак несовместим с федерализмом. Федерализм задуман для того, чтобы совместить преимущества крупного государства с выгодами самостоятельности территориальных общностей людей, которые, согласно принципам федерализма в условиях демократии, обладают неотъемлемыми и равными (sic!) правами решать свои насущные проблемы самостоятельно по месту проживания. "Равными" - это значит, что они обладают такими правами вне зависимости от каких-либо индивидуализирующих признаков, будь то профессия, чин или нация. Национальный же вопрос решается в принципе внутерриториально, так как решение адресуется всем входящим в данную нацию вне зависимости от места проживания в пределах страны, поскольку их права защищаются во всех точках страны вполне одинаково. Татарин, мордвин, кореец, русский и т.д. имеет право на организацию национальной школы в любом месте достаточного скопления представителей такой нации (достаточного не для настояния на своих правах, а просто для организации подобной школы).

Эта проблема не была бы столь острой для России и вообще могла бы выглядеть довольно милой данью историческим традициям, если бы не следующая острейшая

проблема федерализации страны - проблема асимметричной федерации.

На этот счёт новая конституция страны полна недомолвок, которые дают обильную пищу для самых различных трактовок. Они порождены прежде всего весьма жеманным умолчанием относительно вопроса принципиальнейшего. Статья 5.4 гласит: "Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны". Не вдаваясь в туманность именно этой формулировки ("в отношениях с федерацией", но "между собой"...), отметим, что в нескольких других местах конституции утверждается прямо обратное, хотя и весьма туманно. Все наименования субъектов в конституции непременно начинаются с республик (та же статья 5, а также статьи главы 3 о федерализме). Несколько раз им присваиваются как бы разные права. В ст. 5 говорится, что республика имеет конституцию, а остальные - устав; в ст. 66 - что статус республики определяется её конституцией, а остальных - их уставами. В чём разница, не пояснено, однако в злободневном понимании современниками конституция заведомо кажется выше устава; значит, в обыденном сознании конституция скрыто фиксирует превосходство республик в главном - в Основном законе. При этом федеральная конституция не предоставляет республикам дополнительных прав в открытую (кроме ст. 68, где им разрешается устанавливать свои языки наравне с русским).

Все эти расхождения - отнюдь не пустая формальность. За ними - весьма существенные различия в возможностях властей республик и областей. В связи с этим вспоминаются слова бывшего министра финансов Б.Федорова, который заметил в начале 1994 года, что за 1993 год главы администраций областей 37 (!) раз угрожали Центру прекратить выплату федеральных налогов - и ни разу этого не сделали, но не потому, что сжалились над Центром, а просто потому, что не имели на сей счет никаких реальных возможностей. Ведь сбором федеральных (и прочих) налогов руководит Налоговая служба, учреждение сугубо федеральное, и предприятия-налогоплательщики адресуют свои "платежки" именно ей, а вовсе не областным властям для последующей передачи в Центр (такая система принята в некоторых странах, но не у нас). Так что областные власти бессильны перехватить поток налогов в Центр. Однако руководители республик такую силу имеют, потому что они контролируют назначения в руководстве своих отделений Центрального банка, с ними тщательно согласовываются и другие назначения на местные федеральные посты, от милиции до Налоговой службы (пожалуй, только ФСБ остается здесь исключением).

Другой пример. В начале 1998 года счетная палата Государственной думы во главе с депутатом С. Болдыревым проверила исполнение Правительством бюджета прошедшего года и вскрыла немало серьезных нарушений. Среди них - громадные различия между субъектами федерации в реальном переводе федеральных трансфертов в бюджеты

субъектов. И что самое важное для нашего контекста - сплошь и рядом в областях имело место сильнейшее невыполнение, тогда как практически во всех республиках - даже перевыполнение. Это как нельзя лучше свидетельствует о том, что в нашей государственной структуре имеется множество скрытых, но весьма действенных механизмов для того, чтобы республики имели преимущества.

Факты такого рода многочисленны. Они хорошо обеспечивают аргументами тех, кто требует покончить с асимметричностью федерации или хотя бы начать работу в этом направлении. Я к их числу не отношусь. Несмотря на предыдущие утверждения о том, что федерализм и национальный вопрос есть явления разного порядка и что федерализм не может служить способом решения или смягчения национального вопроса, я полагаю, что ставить в повестку дня исправление асимметричности РФ было бы ошибочно и уж по крайней мере несвоевременно. На этот счет есть свои аргументы.

Прежде всего, нынешние преимущества республик вовсе не происходят из конституционных недомолвок. Напротив, сама конституция подобными недомолвками просто отразила ту ситуацию, которая уже сложилась в России к тому времени (то есть к 1993 году). Поэтому было бы нелепо нападать на статьи конституции ради исправления существующей де-факто асимметричности. Как раз конституция в ней виновата меньше всего, ведь она эту асимметричность так и не узаконила, ограничившись весьма мягкими формулировками в духе "и нашим, и вашим". Впрочем, именно таким и должен быть классический текст конституции, рассчитанной на долгий срок, - весьма обобщенным, даже туманным, чтобы его мог истолковывать применительно к данному времени специально уполномоченный на то орган - Конституционный суд.

Далее, подобная асимметричность не так уж уродлива, не так уж противоречит сложившимся в России нормам. Республики и вправду опередили остальные субъекты по темпам реальной своей федерализации, их руководство было несравнимо более активно в политической жизни страны. Пока руководители областей козыряли своей аполитичностью, пока они подчеркивали, что являются только хозяйственниками, большинство руководителей республик (особенно Татарстана, Карелии, Якутии) не гнушались самой - настоящей политикой и много в ней преуспели. Как уже подчеркивалось, именно они первыми прорвали блокаду, советского псевдофедерализма, так что можно понять тех сторонников асимметрии, которые говорят, что по нынешним временам республики заслужили свои привилегии.

Нельзя не видеть, что асимметрия слабеет, права субъектов де-факто выравниваются. Это происходит не столько благодаря демаршам областных руководителей, сколько просто по ходу жизни и по мере укрепления Центра. Если согласиться с теми, кто утверждает, что

республики "нахватали" привилегий в период крайней слабости центральных российских властей, то этот период, судя по многим признакам, завершился или завершается. Центру все чаще удается настаивать на общих для всех правилах федеративной жизни. Достаточно вспомнить 1993 год, когда многие крупные республики получали из федерального бюджета несопоставимо больше, чем те налоги, которые поступали в него с их территорий. Ныне этой практике положен конец, и если, к примеру, Татарстан мало дает в бюджет России, то мало из него и берет.

На ослабление асимметрии работает и такой процесс, как заключение двусторонних договоров между федерацией и субъектом федерации. Он получает весьма противоречивую оценку в наших СМИ, большинство склонно видеть в этом перерождение конституционной федерации в договорную. Отложим разговор об этом до специального раздела, здесь же отметим любопытный генезис этого процесса. В свое время. В 1993 году, он был задуман как демпфер в отношениях с особо "трудными" республиками - Татарстаном и Чечней, а также для упорядочения особого (эксклавного) положения Калининградской области. Потом такого же статуса стали добиваться самые ревнивые руководители других республик, и в результате процесс превратился в опровержение своих первоначальных целей. Ведь на старте имелось в виду дать особый статус тем регионам, с которыми такие договора заключались, причем имелось в виду дать его считанному числу субъектов, чтобы сильнее подчеркнуть их исключительность. А теперь мы видим, что процесс стал массовым, договора заключаются со множеством областей и краев, а не только с республиками. Тем самым явление, которое грозило превратиться в мощный рычаг асимметричных отношений, превратилось на деле в компрометацию асимметрии, в орудие выравнивания статусов.

Наконец, самый весомый аргумент против немедленного развертывания борьбы с асимметрией - это серьезные политические опасности. Слов нет, угроза государственного развала России (по стопам СССР) миновала, она возможна ныне только из-за чрезвычайных событий, да и то не столько в регионах, сколько в самой Москве. Однако между идеальным состоянием государственных дел и государственным распадом лежит множество промежуточных сценариев, и чем ближе они в этой шкале к распаду, тем нежелательнее. Так что обострение внутрифедеративных отношений ради форсирования борьбы с асимметрией все еще чревато для России если и не распадом, то немалым уроном другого уровня.

Резюмируя, можно заключить: национальный признак в структуре российского федерализма есть досадное противоречие, связанная с ним асимметрия в правах субъектов противоречит духу конституции страны, однако это не только неизбежное наследие прошлого, но и состояние, отражающее современное положение дел, так что борьба с асимметрией если и возможна, то лишь в будущем, тогда как сегодня ее форсирование

опасно политически.

Хотелось бы в этой связи напомнить, что с принятием конституции федерализация страны только началась, а вовсе не завершилась. Поэтому не следует раздражаться сверх меры по поводу кажущихся неувязок между статьями конституции, а уж тем более по поводу размытости смысла, нечеткости формулировок. Конституция, повторюсь, и должна быть туманной, чтобы Конституционный суд мог ее истолковывать применительно к историческому моменту. Иначе в текст постоянно придется вносить поправки. Показателен пример США, самой старой федеративной страны мира: их конституция в пять раз меньше нашей, зато поправок всего 27 за двести лет (на практике 17, потому что первые десять - Билль о правах - были приняты почти сразу вслед за конституцией). Нынешнее понимание этого текста разительно отличается от того, каким оно было двести лет назад (Верховный суд, например, вначале занимался в основном назначением послов, а ныне является одним из самых мощных рычагов государства - и это без особых специальных поправок). Очевидно, и нашей конституции предстоит пережить определенные метаморфозы - лишь бы они протекали более мирно, нежели в США, где ради 13-й поправки о запрете рабства пришлось пройти через кровавую гражданскую войну...

Судьба статьи семьдесят второй

Наша новая конституция с немалым трудом вращается в реальную жизнь страны. После стольких лет кропотливого труда над её вариантами, после стольких споров и политических драк хотелось надеяться, что с официальным принятием конституции самое трудное останется позади. Увы, самое трудное, по-видимому, начинается только после этого, и к этому придётся привыкать.

Пожалуй, труднее всего даётся понимание специфики самой Конституции как Основного закона государства. В нём поневоле хочется видеть некую скрижаль завета, на которой начертаны жёсткие и ясные правила общественной жизни страны. И когда выясняется, что конституция не содержит рецептов на все случаи жизни, да к тому же написана местами весьма туманным языком, то это обескураживает и даже раздражает. Всё чаще слышатся упрёки в несовершенстве Основного закона, в его противоречивости, умозрительности и неспособности отразить особенность именно российской действительности.

Эти упрёки несправедливы. Конституция излагает вопросы крайне сложные, но и для того, чтобы её можно было трактовать применительно к текущему моменту, исходя не из буквы закона, а из его духа, ее текст должен быть достаточно обобщенным. Конечно,

подобная трактовка - занятие весьма опасное, превращающее незыблемость Основного закона в нечто подвижное, способное меняться по злобе дня. Поэтому толкование конституции поручают обычно специальному органу судебной власти, который облечён особым доверием общества. У нас это Конституционный суд, в США - Верховный суд.

В этом отношении пример американской Конституции особенно показателен. Именно благодаря своей туманности и деятельной работе Верховного суда она просуществовала двести с гаком лет и стала на сегодня самой старой действующей конституцией в мире. В ней всего две тысячи слов, притом множество архаизмов ("ни один солдат не должен в мирное время размещаться на постой в каком-либо доме без согласия его владельца..."), так что и речи не идёт о том, чтобы конституция предусматривала все трудности общественной жизни. Однако и Верховный суд, и общественность страны постоянно вчитывались в свою конституцию, углубляли её понимание, меняли трактовку и вносили поправки. Спорили не просто о словах - об артиклях! В конституции нет прямого запрета на выход штатов из состава федерации, и полтора века назад, накануне гражданской войны, этот запрет пытались усмотреть в определенном артикле при слове "народ". Ведь американская конституция, как и наша - (вернее сказать - и наша, как американская), начинается словами "Мы, народ...". Поскольку же сказано "the people", а не "a people", то имеется в виду не собрание людей, а вполне конкретный, единый народ, в едином, неразделимом государстве...

Наша конституция тоже содержит множество мест, которые нуждаются в углублении, в осмыслении, трактовка и, по меньшей мере, и общественном обсуждении. Эти процессы уже начались, и это весьма позитивный факт, Поэтому не стоит принимать споры о конституций за конституционный кризис. А ведь именно так выглядело, например, столкновение палат Федерального собрания и Президента в 1994-1995 годах вокруг проблемы формирования Совета Федерации. Всё развивалось по классическим для мирового опыта канонам, вплоть до споров о том, как именно понимать конкретное слово из конституционного текста - слово "формирование" применительно к Совету Федерации в отличие от слова "выборы" применительно к Государственной Думе (статья 96, часть вторая).

Эта коллизия была чрезвычайно интересной и полезной, её обсуждение и разрешение явно способствовали упрочению конституционных основ нашей государственности. Надо лишь избегать загрязнения дискуссий личностными и конъюнктурными соображениями.

Ещё одна тема такого рода уже несколько лет служит причиной нарастающей политической активности И предметом дискуссий, которые становятся всё ожесточеннее. Это тема разграничения полномочий между федерацией и субъектами федерации. Впрочем, трудность как раз в том, что участники споров не воспринимают, как правило, эту тему в качестве именно конституционной темы; почти все считают, что с конституцией здесь дело

ясное: конституция в статье 72 оконтуривает сферу совместной компетенции, эту сферу предстоит разграничить, разделив компетенцию на две части - федеральную и субъектную. Однако это лишь одно из возможных толкований конституции, далеко не единственное. И прежде чем пускаться в тяжелейшую работу по разграничению, стоило бы продумать заранее, нет ли у конституционного текста другого смысла.

На первый взгляд, все просто. Статья 71 описывает исключительные полномочия федерации (регулирование прев и свобод, внешние сношения, вооруженные силы, эмиссия денег, единство общероссийского рынка, судоустройство и прокуратура и др.), статья 72 - совместные полномочия федеральных и субъектных органов власти (налоги, природные ресурсы, защита прав и свобод и др.), а статья 73 заявляет, что все, непоименованное в двух предыдущих статьях, является полномочиями субъектов федерации. Это т.н. остаточный принцип, примененный впервые двести лет назад в конституция США. Он имеет глубокий смысл. Поскольку конкретно описаны лишь полномочия федерации, они становятся вторичными относительно прав субъектов, которые выглядят первичными: ведь права федерации как бы выделены из прав субъектов, которые тем самым существовали до прав федерации (тоже "как бы").

В конституции США, однако, нет ничего похожего на статью 72, на совместные полномочия. Напротив, в ней не только выделены полномочия конгресса, но и описаны запреты штатам заниматься некоторыми вопросами, так что легко обнаружить стремление законодателя с максимальной чёткостью разделить полномочия федерации и штатов. В этом свете наша статья 72 предстает как уникам, как новое слово в мировой практике, притом эта новация выглядит чисто российской особенностью. Правда, идея совместных полномочий существует уже давно, да и в целом эта статья воспринимается многими россиянами отнюдь не как новация, а как свидетельство неспособности законодателя разделить полномочия между властями раз и навсегда. Даже специалисты по конституционному праву почти поголовно считают, что статья 72 написана для того, чтобы отложить мучительное дело разграничения между федеральными и субъектными властями и не задерживать этой работой принятие новой конституции. Противники конституции упирают на беспомощность законодателя в таком важном вопросе, её сторонники видят в этом мудрое решение предоставить разграничение самим участникам политического процесса. Так или иначе, в статье 72 обычно не видят ничего, кроме уклонения авторов конституции от задачи окончательного разделения полномочий. По такой логике, статья 72 должна постепенно исчезнуть, по мере всё более точного разграничения полномочий. Получается, что это, так сказать, обречённая статья. Однако это совершенно не так.

Есть основания полагать, что статья 72 может быть специально использована как почва

для взаимодействия, содружества ветвей власти в вертикальном их расположении. Тем самым она выглядит как статья, прописанная для прямого провоцирования, стимулирования взаимодействия между ветвями.

В основе такого подхода лежат идеи т.н. "кооперативного федерализма". Сегодня этот лозунг очень популярен в зрелых западных федерациях. Смысл его не просто во взаимодействии властей, в некоем союзе, где каждая сторона блюдет свой интерес и участвует во взаимодействии только потому, что с другими сторонами у нее есть общие интересы. Это было бы слишком просто. Нет, слова "кооперативный", "кооперация" в английском языке обладают более специальным значением, они окрашены представлениями о благорасположении, goodwill, приветливости взаимной, если такие слова применимы к властям предрержащим. Тем самым речь идет не просто о взаимодействии, а о некоем содружестве, о взаимодействии "по душе". Именно такая атмосфера должна царить в отношениях между ветвями власти - ведь обе они представляют собой государство, одна без другой его не представляют.

В этом свете процесс разделения компетенции может выглядеть отнюдь не как усовершенствование нашего конституционного процесса, но и как источник некоторых опасностей - не пойдет ли такое разделение слишком далеко, не разлучит ли оно ветви власти друг с другом, не сделает ли каждую из них равнодушной к действиям других ветвей, если такие действия не затрагивают ее самое. Подобный раздел разрубал бы государственную власть, что называется, по-живому. Более того, такое разведение властей чревато нарастанием в их взаимоотношениях не только отчужденности, но и вражды - прежде всего потому, что они неизбежно конкурируют друг с другом за общественные ресурсы, необходимые для выполнения функций каждого вида властей.

Поэтому работу по разделению полномочий нужно сопровождать организацией на базе совместных полномочий совместных мероприятий или совместного финансирования. Яркими образцами могут служить программы по развитию депрессивных районов или строительства автострад национального значения, а также внешнеэкономическая активность субъектов федерации, которая может помочь федеральной внешней политике.

Кроме того, статья 72 позволяет учесть громадное разнообразие нашей страны. Ведь в ходе уточнения совместных и раздельных полномочий можно предусмотреть множество вариантов, которые отражали бы разные потенциальные возможности субъектов федерации брать на себя ту или иную пропорцию совместных полномочий. В этом свете двусторонние договора между федерацией и ее субъектом выглядят именно как одно из воплощений кооперативного федерализма. Остается лишь посоветовать на то, что такие договора до сих пор нацелены в основном на разделение полномочий. А ведь было бы весьма уместно именно в

такого рода документах прописать хотя бы контуры взаимодействия властей в решении конкретных проблем региона, решении именно общими силами.

Известным утешением может служить пример США (в который уже раз). Сегодня проблематика "кооперативного федерализма" очень популярна в этой стране. Самое яркое его воплощение - это множество программ долевого участия (sharing). В их рамках власти федерации и штата "скидываются" (как правило, поровну) на осуществление определенного проекта. Кстати, для федеральных властей это служит еще одним рычагом давления на власти штатов: если те, по мнению федерации, ведут себя неподобающим образом, федерация угрожает замораживанием своей доли финансирования в совместном проекте. Однако основная часть американской истории была занята отнюдь не кооперацией властей штатов и федерации, а напряженной борьбой между ними. "Права штатов" - лозунг, который многие десятилетия (особенно в прошлом веке) стоял в числе главных сюжетов внутривластной жизни США.

В подобном свете "кооперативный федерализм" выглядит идеей, которая осуществима только на высокой стадии федерализации страны, только в условиях весьма зрелой федерации. Было бы хорошо, если бы Россия восприняла эту идею как можно раньше. Это будет признаком того, что ее федерализация идет очень хорошими темпами и к тому же в правильном направлении.

Субъект в субъекте

Административно-территориальное деление России - одна из любимых тем для тех, кто критикует новую российскую конституцию, сетует на асимметричность государственного устройства или ратует за пресловутую "губернизацию" страны. Такая критика имеет свой резон, и не один. Размеры субъектов федерации колеблются настолько сильно, что это кажется непозволительным.

В самом деле, треть территории страны заключена в границах всего четырех из 89 субъектов федерации (Якутии-Саха, двух красноярских округов - Таймырского и Эвенкийского - и Хабаровского края). Если к ним добавить еще четыре (Ямало-Ненецкий и Чукотский округа, Красноярский край за вычетом "своих" округов и Иркутскую область), то окажется, что половина всей территории страны приходится всего на 1/10 общего числа субъектов.

Немногим лучше положение и с распределением населения. Всего два крупнейших субъекта - Москва и Московская область - это 15% россиян, то есть около 10% их общего числа. Еще в пяти субъектах проживает более чем по 4 млн. граждан страны (Краснодарский

край, Санкт-Петербург, Свердловская и Ростовская области, Башкортостан). По мировым масштабам - это весьма значительные государственные образования, ведь десятки стран мира имеют население меньше 1 млн. чел. В то же время у трети субъектов федерации население меньше миллиона жителей, а у четырех - даже меньше 50 тысяч! Примечательно, что среди этих мельчайших по населению субъектов два относятся к числу крупнейших по площади - Таймырский и Эвенкийский округа. Здесь на территории в 1,5 млн. кв. км живут всего 70 тыс. чел. Иными словами, на 10% территории страны размещены всего 0,03% ее жителей! Сравните с Москвой и Московской областью: 15 млн. человек на 50 тыс. кв. км., то есть 10% населения на 0,3% территории. Нетрудно себе представить, насколько различаются эти части России по условиям проживания, по быту, по возможностям саморазвития и т.п. параметрам.

Следовательно, субъекты Российской Федерации отличаются друг от друга по размерам в десятки и даже сотни раз, однако обладают при этом равными правами, равным статусом. Примерно одинаковым спектром государственных учреждений, а их представители в Совете) Федерации -- равными голосами с представителями любого другого субъекта федерации.

Нужда в ревизии АД, казалось бы, налицо. Мировой опыт говорит в пользу такой ревизии. Многие страны прошли через нее за последнюю четверть века - ФРГ, например, Франция, Великобритания. Однако нельзя не видеть разительных различий в этапах национального развития между Россией и этими странами. Последние готовились к реформированию очень долго, тщательно взвешивали плюсы и минусы и приступали к практическому воплощению своих приготовлений только в тот момент, когда становилось очевидным, что плюсов будет гораздо больше. Главное же, они выбирали для этого как можно более спокойный период. Надо ли напоминать, насколько беспокойный период своей истории мы сейчас переживаем. Поэтому риск, неизбежно связанный с перекройкой АД, да еще в условиях закрепления в АД национального признака, окажется у нас очень велик и добавит нам нестабильности. Более того, даже обсуждение этой проблематики, пусть в чисто академическом духе, наверняка спровоцирует обострение пресловутого национального вопроса.

Так и хочется спросить у сторонников "губернизации": неужели у нас нет более неотложных задач, чем перекройка АД? Да, ревизия АД необходима и кажется неизбежной, но настало ли время браться за нее? Мне кажется, не настало и не настанет в перспективе ближайшей четверти века.

У этой проблемы есть еще одна сторона, на которую в свое время обратил внимание московский географ А.В.Новиков. В принципе АД предназначено только для

пространственной организации деятельности государственных органов и ни для чего более. Если такое АТД расходится с реальным районированием общества, то это нестрашно. Более того, судя по американскому опыту, это может оказаться даже полезным для становления демократии. Границы штатов в США на 80 своей длины - это прямые линии, и заведомо очевидно, что они неспособны отражать реальную территориальную организацию общества. На взгляд европейца они выглядят просто нелепыми по своему "формальному подходу". Однако в Америке почти вовсе нет настроений насчет перекройки административных границ (за исключением нескольких сочинений географов). Здесь широко принято думать, что резкое несовпадение административного деления с общественным районированием - это еще одно орудие разгосударствления общества, дополнительное препятствие для государства влезать в общественную жизнь слишком глубоко. Получается, что чем сильнее АТД расходится с реальным размещением общества в пространстве - тем лучше для общества, тем яснее государство понимает свою достаточно ограниченную роль в общественной жизни, тем четче оно ощущает пределы своих полномочий.

Так что ревизию российского АТД можно признать серьезной проблемой, но отнюдь не насущной, - по крайней мере не настолько, чтобы ради ее решения идти на риск дестабилизации общественной жизни.

Однако есть в этой проблематике один аспект, который выглядит проблемой именно насущной, - из тех проблем, которые как бы сами себя решают, сколько бы общество ни упиралось. Это т.н. проблема округов, или, говоря по-другому, "проблема матрешки". Суть ее в том, что восемь из субъектов федерации территориально входят в шесть других - Ненецкий округ в Архангельскую область, Коми-Пермяцкий в Пермскую, Агинский в Иркутскую, Усть-Ордынский в Читинскую, а в Тюменскую область и Красноярский край - даже по два округа (в первую Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий, во второй Таймырский и Эвенкийский).

Странность этой ситуации в том, что округа имеют тот же статус, что и вмещающие их края или области. Конституция РФ не только не проясняет ситуацию, но прямо говорит в статье 69, что распутывание этой странности возлагается на сами субъекты, вовлеченные в нее. Конституционный суд, рассматривавший проблему по представлению тюменских округов, повторил эту идею.

Генезис этой проблемы - все та же большевистская национальная политика, в рамках которой одним из кардинальных решений виделось выделение каждой нации своего куска территории державы. Крупные по численности нации получили территории со статусом союзных республик, средние - автономных республик, мелкие - автономных областей. Но в СССР насчитывалось больше сотни национальных групп, и на всех, что называется, земли не

напасешься. Поэтому громадное большинство таких групп осталось без своих административных территорий.

Исключение было сделано для мельчайших народов Севера, которые из-за своей отсталости нуждались в особой опеке государства. Для них-то и были созданы национальные округа. Поскольку же речь шла об очень малых размерах населения, рассеянного к тому же на громадных просторах Севера, такие округа было решено частично подчинить области или краю, которые либо вмещали такие округа, либо соседствовали с ними непосредственно. Как писал представитель президента в Тюменской области Г.А.Щербаков, вмещающие области имели в округах три канала для действенного влияния: партийные органы (округ подчинялся первому секретарю обкома), плановые органы (единый план на область, включая округа) и бюджет (единый бюджет, перераспределение его в округа из области).

Такое решение выглядело вполне разумным (особенно в сравнении с генеральной идеей решать национальный вопрос с помощью федерализма). На территории округов устанавливался особый режим хозяйствования, им шли громадные субсидии, коренные народы были взяты под внимательную опеку государства. Увы, опека эта оказалась слишком навязчивой, идеологизированной, и в результате северные народы оказались к 90-м годам в ужасном положении, буквально на грани вымирания. Все это так, но саму идею национальных округов как территориальных зон охраны малых народов нельзя не признать здоровой и потенциально плодотворной.

За советский период судьба национальных округов сложилась по-разному. Корякский, Ненецкий, Коми-Пермяцкий и бурятские округа оказались на обочине развития. Однако в Таймырском округе и в тюменских округах развернулась широкомасштабная добыча полезных ископаемых, сюда въехали сотни тысяч людей со всех концов СССР, притом приезжих из-за пределов РСФСР оказалось так много, что местные жители в шутку зовут один округ Хохло-Мансийским, а другой - Ямало-Донецким. В результате доля коренного населения упала до считанных процентов, и смысл существования округов оказался под вопросом.

В Таймырском округе проблему решили просто: ареал добычи медно-никелевых руд вокруг Норильска вырезали из территории округа и этот эксклав формально включили в состав г. Красноярск, остальная же территория округа осталась в прежнем своем состоянии. Сегодня Норильский комбинат - крупнейшее в России единичное промышленное предприятие по стоимости производимой продукции.

Однако в тюменских округах такой простой способ оказался неприменим. Здесь речь шла о добыче нефти и природного газа, которая по чисто технологическим причинам сильно рассеяна по обширной территории, так что вырезать ее из территории округов было

практически невозможно. Между тем оба округа вмещают сейчас по миллиону жителей, они дают львиную долю экспорта России, в них сосредоточена собственность могущественнейших хозяйственных организаций, прежде всего Газпрома. Поэтому подчиненное положение округов относительно области или края все меньше отражает реальность - тем более что об охране жизни малых северных народов вспоминают все меньше.

С другой стороны, тюменские или красноярские округа по-прежнему остаются зоной пионерного освоения. Климат крайне суров, и социальная сфера сужена до предела, притом не только сознательно, через вынос многих служб в освоенные части области, но и стихийно, потому что такие тяжелые условия имеет смысл выносить только за хорошее вознаграждение, а что есть лишь в "градообразующих" отраслях, а не обслуживающих. Поэтому социальная жизнь округов как бы ущербна, ей не хватает полноты спектра, типичной для освоенных частей страны, и освоенная часть области или края служит округам жизненно необходимой базой.

После принятия новой Конституции РФ, где округа были уравнены в статусе с вмещающими областями и краями, сложилась ситуация вроде швейковской: внутри земного шара есть другой, который по диаметру больше первого. Это противоречие породило дискуссию, которую можно считать самой оживленной и плодотворной из тех, которые разворачиваются вокруг текста новой конституции. При этом дискуссия идет не в академических кругах, а прежде всего на местах, в тех регионах, которые затронуты проблемой непосредственно, идет горячо, порождая целые фонтаны весьма интересных идей. Чего стоит, например, такая парадоксальная идея сторонников независимости округов: округа входят в области и края, но не территориально (?!). Если говорить о тюменском случае, то стоит подчеркнуть высокий уровень самой дискуссии - уважительность высказываний участников по отношению друг к другу, а главное - нацеленность на поиск компромисса, а не безоговорочной победы.

Все это весьма радует именно так, от противоречий через дискуссии к компромиссам - и должно идти вращение смысла конституции в реальную жизнь. Конституционный процесс развивается только таким образом - не в диссертациях ученых, а в преодолении реальных жизненных противоречий.

Однако решение противоречия явно затягивается, споры становятся все горячее и горячее. Со временем это порождает уже не искры, а снопы огня, которые опасны для целостности России. Противоречия давно уже выплеснулись за тюменские пределы. Еще в 1994 году власти Таймырского округа, опираясь на мощную поддержку Норильского комбината, начали активную борьбу за присоединение анклава Норильска к округу. Здесь

противоречие быстро перешло в конфликт, в который был втянут и коллектив комбината, и его руководство. В дело решительно вмешалась Администрация Президента, подключилось правительство России. Сходные процессы начинают вызревать в Эвенкийском округе, где активно идут разведочные работы на нефть и куда заходит, очевидно, алмазоносная провинция из Якутии.

Таймырский случай заслуживает того, чтобы сказать о нем подробнее. Это ледяная пустыня, по которой кочуют около десяти тысяч человек, да еще 35 тыс. живут в столице - Дудинке. Округ как нельзя лучше соответствует идее охраны прав малых народов: территория с пол-Европы отдана крайне малочисленным группам вроде нганасан для того, чтобы они могли культивировать свой традиционный образ жизни без помех со стороны цивилизации. Именно по этим соображениям то место, которое оказалось нужным "Большой Земле", решили вырезать из округа и подчинить краю напрямую. Получилось вроде идеи национального признака в федерализме, только наизуоборот: не народности были оконтурены национальным районом, а в национальном округе был вырезан район с промышленным освоением.

И вот дума округа выносит одностороннее решение: присоединить вырезанный эксклав Красноярского края к округу. Решение настолько вопиюще антиконституционное, что просто не верится, что под этим нет оснований. Ведь налицо нарушение и статьи 66 (о необходимости решать споры между вмещающим и вмещённым субъектами только полюбовно), и 67 (о неприкосновенности границ между субъектами для любого из них в одностороннем порядке). К тому же всё это выглядело как попытка руководства всемогущего комбината превратиться в субъект федерации (ведь кроме него в округе нет ни одного предприятия, не связанного с комбинатом, а население Норильска в пять раз больше населения округа). Мировая практика показывает, что такие вещи, как совпадение административной единицы с предприятием, приводят к ужасным социальным перекосам, потому что рабочие оказываются в залоге у промышленников. Наконец, Красноярский край тут же станет дотационным, потянет соки из федерации, уменьшит долю других, тогда как новый Таймырский округ раздуется в бюджетном плане до чудовищной обеспеченности.

На самом деле у Таймырской Думы были свои резоны, притом весьма серьезные. Разберем (и оспорим) эти резоны один за другим:

1) Указ 1953 г. О вырезке Норильска из округа неправилен, так как он выносился Президиумом Верховного Совета СССР, а не самим Верховным Советом, как было положено по тому времени. Но ведь так можно оспорить множество фактов, которые составляют сегодня непреложный костяк нашей жизни, доставшись нам от большевистского прошлого в "недооформленном" виде. Слишком большое время никто не оспаривал

правомочности этого указа. Слишком долго Госкомстат относил Норильск в край, не плюсуя его к округу;

2) Норильский промрайон - эксклав, а потому не имеет права на существование. Это не так. Калининградская область тоже эксклав, но никто на государственном уровне не подвергает сомнению право России считать ее принадлежащей к РФ. Эксклавы вообще немало в этом мире, хотя их несоизмеримо меньше, чем обычных случаев. Словом, это не аргумент;

3) Указ был "лагерным", его издавали для облегчения организации сталинских лагерей, и позорно следовать ему сегодня. Это слишком эмоционально, чтобы быть аргументом в столь серьёзном вопросе. Лагерный душок имеют множество постановлений советской власти, и если начать их пересмотр сегодня, то хаос усугубится непозволительно;

4) Указ не предусматривал землеотвода, документов на сей счёт не сохранилось, а потому Норильск входил в край не территориально, а только административно. Это опять швейковский пример. Не надо путать Норильск с городом закрытого типа. Действительно, землеотводные материалы погибли в пожаре, но отвод делался еще несколько раз, есть много карт, есть документы с описанием границ. Несомненно, что это граница между субъектами.

Сейчас норильский конфликт несколько притух, но под его пеплом тлеет немало углей. Он показывает, что тюменский кризис отнюдь не единичен и что вполне уместно говорить о проблеме округов в целом - говорить и искать для нее принципиальные решения.

Чаще всего обсуждаются пять решений:

1) отменить округа, влить их в состав соответствующих субъектов и забыть об этом как о страшном сне. Ведь они, как правило, не обладают полноценным социумом, так как жидутся на освоении ресурсов. К тому же их создавали для охраны прав народностей Севера, а теперь в них живёт полно русских и прочих приезжих, так что коренные жители в меньшинстве, Нередко приезжих из-за рубежа (хоть и ближнего) становится четверть-треть, и такому населению девять независимость - просто грех с точки зрения национальной безопасности (к тому же многие из округов пограничные...);

2) отделить округа и создать из них полноценные субъекты безо всякого вхождения. Ведь многие из них очень крупные, по населению или по потенциалу. Это тоже кардинально, проблема исчезнет навсегда;

3) подчинить округа напрямую федерации. Примерно так решена проблема в Канаде, где Юкон и Северо-Западные территории не являются провинциями и ни в какую из них не входят. Это вполне соответствует идее защиты малых народов (прямо по статье 71 в);

4) культурное правительство - идея красноярского представителя президента Ю.Н.Москвича, усвоенная им из опыта Бельгии. Речь идет о том, что северные народы могут

получить право на расходование определенной части бюджета, чтобы поддержать именно эти народы. Для расходования можно создать власти, которые будут выбирать только северные народы, и заниматься они будут в основном культурной работой. Это решает и проблему диаспоры: избирают все представители хантов или эвенков, в том числе и живущие за пределами округа. Тем самым пресловутый национальный вопрос "детерриториализуется", что очень важно с точки зрения федерализма;

5) административные районы, как в Омской области для немцев. Такими узкими рамками можно гораздо точнее оконтурить реальное расселение народности, а потом приписать к этой территории те права, которые должны получить эти народности.

На самом деле есть и шестой путь - применение всех этих путей одновременно. Ведь главное, что бросается в глаза, - это крайняя разнокалиберность округов. Тут и гигантские, вроде Ханты-Мансийского, и крошечные округа вроде Агинского. В этом свете разумнее было бы подходить к каждому округу дифференцирование или, на худой конец, разбить их на несколько групп, объединив в каждой схожие округа и предложив для каждой свое решение.

Подобные группы могли бы выглядеть так. Крупнейшие округа - Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий уже прошли долгий путь переговоров с областным руководством, тут нажит большой задел. Его вполне можно использовать для договорного сосуществования округов и области. Основой должно стать разделение полномочий между властями трех единиц, чтобы в каждой точке "большой" области эти власти занимались разными делами, а дублировали друг друга. При этом нужно сохранить нынешнюю структуру платы за недра. Стоит напомнить, что сейчас "роялти", то есть плата за недра, идет на 40% в федерацию и по 30% имеют округ и местная власть; как видим, область тут вообще не поименована, но ей федерация от своей доли отдает половину, то есть 20%.

Бурятские округа целесообразнее всего вообще ликвидировать, то есть растворить их во вмещающих Иркутской и Читинской областях. Практика последних лет показала, что налоговая база этих крошечных округов настолько мала, что государственные власти округов оказываются просто бессильными решать сколько-нибудь серьезные проблемы собственными силами. Они решающим образом зависят не только от федеральных денег, но и от всесторонней помощи вмещающих областей. В самих округах есть сильные настроения в пользу такого решения. Необходимо, однако, соблюсти при этом два условия. Во-первых. Нужно закрепить за вмещающей областью тот поток финансовых средств, которые шли округам из федерального бюджета, со встречным обязательством расходовать эти средства только на бурятские проблемы. Во-вторых Буряты, живущие в областях, должны получить культурную автономию "а-ля-Москвич" (см. выше)

Эвенкийскому и Таймырскому округам предстоит, по-видимому, еще долго находиться в административном составе Красноярского края. Потому что их социально-экономическая жизнь слишком сильно зависит от южных красноярских баз. Если же в них начнет разворачиваться добыча полезных ископаемых и среда обитания малых народов Севера окажется под угрозой, округа можно передать в прямое подчинение федерации. Этого может и не понадобиться, если властям округов и области удастся найти взаимоприемлемый вариант сосуществования.

Именно такой вариант был уже найден в Архангельской области, власти которой заключили специальный договор с властями Ненецкого округа еще в 1992 году. Несмотря на быстрое развертывание геолого-поисковых и разведочных работ в округе, притом работ весьма успешных, власти остались в добрых отношениях, и договор эффективно действует. Примерно то же можно сказать и о Корякском округе, который постоянно и очень сильно зависит от вмещающей Камчатской области, притом власти последней практически беспрекословно помогают округу, хотя ничуть не обязаны делать это. Очевидно, в этих случаях положение вообще не нуждается в изменениях.

Подобное дифференцированное решение имеет два преимущества. Во-первых, оно нацелено на то, чтобы минимизировать изменения в статус-кво и сохранить нынешнее положение там и настолько, где и насколько это представляется хотя бы терпимым. Во-вторых здесь можно было бы обойтись без поправки к Конституции РФ. Если удастся истолковать статью 69 достаточно широко, то все предлагаемые изменения могут предстать как воплощение "заветов" этой статьи решать проблему силами ее непосредственных участников. Даже в случае с "растворением" бурятских округов дело может выглядеть так, что формально бурятские округа остаются - хотя бы как адрес для получения федеральных бюджетных средств. А ведь боязнь вносить поправки в нашу юную конституцию - едва ли не главное препятствие для радикального разрешения проблемы "матрешек", и если нужду в такой поправке удастся обойти, то мы вырвемся на тот стратегический простор, где решение может оказаться весьма простым и безбоязненным - как для непосредственных участников, так и для всей России.

Глава третья. Предрассудки

Наш федерализм и стар, и молод. Молод потому, что его реальная жизнь только начинается. Стар же потому, что формально страна уже несколько десятилетий живет в качестве государства федеративного. Из-за этого противоречия в нашей культуре сформировалась целая группа предрассудков относительно федерализма или окружающих его проблем и явлений. Эти предрассудки особо живучи именно из-за этого наследия формального федерализма: многие граждане и вправду думают, что нажитый ими опыт жизни в РСФСР - это и есть жизнь в федеративном устройстве, и все, что они помнят об этом сугубо унитарном государственном образовании, легко связывается ими с термином "федерализм". Еще больше предрассудков у тех западных исследователей, которые пишут о российском федерализме. И если российскому гражданину такие предрассудки в известной мере простительны (все же неспециалисты...), то ученых, которые специально исследуют эту проблему, вряд ли можно извинить, - тем более что многие из таких предрассудков выглядят порой просто комично. Как правило, они имеют два источника - легкомысленный перенос традиций западного федерализма на нашу почву и покорное следование в русле сложившихся в западной советологии стереотипов, притом даже тех, которые, казалось бы, должны были давно разрушиться из-за разительных перемен в политической жизни России.

Ниже предлагается своего рода коллекция таких предрассудков, типических как для российской общественности, так и для западных ученых и публицистов.

"Национальный гвоздь" российского федерализма

В западных сочинениях о российском федерализме постоянно наталкиваешься на твердое убеждение авторов в том, что главная проблема федерализма в России - это национальный вопрос. В подъеме националистических движений видят главную угрозу целостности России, в стремлениях центральной власти противостоять таким тенденциям - угрозу гражданской войны.

Это не так. Национальный вопрос уже не занимает в российской жизни того места, который он занимал в СССР, он не может претендовать на то, чтобы быть главной проблемой политической жизни современной России.

В нашей нынешней государственности национальный признак присутствует, но уже не тотально: нацобразования охватывают половину территории страны, однако на них приходится лишь 23% населения. Уже на этом основании можно утверждать, что для России

нет фатальной неизбежности последовать за СССР к распаду. К тому же национальный признак в России сильно потускнел по сравнению с той силой, которой он обладал в СССР. Если в СССР доля русских была чуть больше половины, то в России, по данным переписи 1989 г., уже 83% - и это этнически, а по признаку первого языка их стало почти 90%. Более того, русские составляют большинство в самих республиках (кроме некоторых северокавказских). Наконец, контуры республик перестали отражать расселение нерусских наций с достаточной точностью. Сегодня немногим менее половины членов титульных наций живут в пределах "своих" республик, а в иных случаях (например, татары) - "подавляющее меньшинство". Между тем именно к республикам приурочены культурные права титульных наций, в связи с чем реализация этих прав за пределами республик (например, обучение детей на родном языке) наталкивается на большие трудности за пределами республик. Получается, что именно из-за существования таких республик значительная часть титульной нации испытывает стихийную дискриминацию.

Так что, если национальному вопросу и предстоит развиваться в нашей стране, то скорее всего в сторону постепенного снижения его остроты и приоритетности среди "головных болей" государственных властей и российской общественности.

Перспективы распада России

В подавляющем большинстве западных сочинений о современной России непременно и с большим пылом обсуждаются перспективы дезинтеграции страны. Создается впечатление, что вопросы распада - это единственное, что еще может заинтересовать западного читателя, который сильно переутомился от русских новостей на рубеже 80-х и 90-х годов и теперь способен возродить свое внимание к ним только под воздействием таких душераздирающих "страшилок", как распад России по примеру СССР.

Хозяева против политиков

Есть в России особый род тяжелых социально-психологических предрассудков, которые окружают эту проблематику в нашей политической культуре. Это негативное отношение граждан к политической жизни, часто перерастающее в демонстративное отвращение. У нас широко принято гордиться "аполитичностью", а для интеллигенции и вовсе "власть отвратительна, как руки брэдоброя". Словом, общество не любит заниматься политикой - не то чтобы ленится, просто культурные установки таковы. Это создает хорошую почву для произвола, для захвата политики людьми случайными или корыстными,

а сама демократия оказывается как бы излишней. Причина тут в некоем недоразумении. Политикой у нас принято считать только борьбу за власть и связанные с этим интриги. Энциклопедические российские словари определяют сам политику как "сферу деятельности... ядром которой является проблема завоевания, удержания и использования государственной власти" (Иллюстрированный энциклопедический словарь, 1995, стр. 545). Лишь как бы "во-вторых" речь идет о том, что политика это "участие в делах государства, определение форм, задач, содержания его деятельности". Между тем европейские энциклопедии отражают это "во-вторых" в качестве "во-первых", а российский милитантный подход к политике как к арене неустанной борьбы классов или честолюбцев совершенно чужд европейской культуре. Поэтому в Европе гражданин, даже если он чурается политики, всегда чувствует некое давление общественных традиций, заставляющих его все-таки вникать в политическую жизнь страны. У нас же тот, кому власть не нужна, может быть в стороне от политики и даже гордиться этим как свидетельством отсутствия у него неких грязных помыслов.

Увы, такие настроения бытуют не только вне власти, но и среди ее главных представителей. Первые лица регионов, особенно неавтономий, - в большинстве своем все еще типичные хозяйственники брежневской поры, и самостоятельность им нужна только для того, чтобы распоряжаться ресурсами региона или эффективнее выбивать их у Центра из общей казны. Они по-прежнему мыслят и действуют так, будто не граждане и заводы региона, а сам регион в их лице является субъектом экономической жизни страны. Мне довелось встречаться со многими из них за время многочисленных и долгих странствий моих по России, и большинство из них с некоторой даже бравадой заверяли, что политика-де - это московские заботы, а они должны думать о хозяйстве, о людях - об урожае, о подготовке к зиме... Увы, настоящих политиков среди них мало - политиков, которые оказались бы способны стать проводниками подлинного федерализма, активными строителями новой российской государственности. Политический профессионализм вообще быстро тает за московской околицей, и это настоящее бедствие для перспектив федерализма в России.

Правда, есть среди глав субъектов настоящие политики, притом не только М.Шаймиев или другие президенты республик, но и некоторые главы областей или краев. Никто не усомнится, что именно политиками являются Строев, Россель или Наздратенко. Важно и то, что число губернаторов-политиков неуклонно растет. Однако вряд ли можно сомневаться в том, что большинство региональных государственных лидеров - это по-прежнему хозяйственники. Даже если кое-кто из них понимает важность чисто политических навыков, все равно стародавняя российская традиция заставляет их старательно воплощать этот архаический образ отца родного, рачительного Хозяина, который думает только о делах

своего края, а политику презирает как дела московские, далекие от реальной жизни граждан.

Мне не раз доводилось слышать, как какой-нибудь губернатор, играя в регионального "отца родного", говорит: "Борис Николаевич, я ведь хозяйственник, а не политик, мне главное - не интриги, а чтобы люди были одеты-обуты". Так и хотелось встрять в разговор и сказать: да оставьте вы своих граждан в покое, сами они оденутся-обуются, вы лучше подумайте, как им для этого создать хорошие условия, да притом политическими средствами.

Казалось бы, в рыночной экономике нет места таким патриархальным традициям, потому что в реальности "отец родной" уже не всевластен, хозяйство на две трети негосударственное, а граждане способны сами о себе позаботиться, так что их может даже покоробить обращение с ними словно с детьми малыми. Однако немалую популярность фигуре губернатора-хозяйственника придал московский мэр Ю. Лужков. Знаменитая кепка; по телевизору - все время на стройках или в больших залах и почти никогда в кабинете; бурно растущий и хорошеющий на глазах город - чем не реклама того, что избирать в губернаторы или мэры надо именно хозяйственника? А ведь его пребывание на посту мэра действительно сопровождалось разительными переменами Москвы - и ее облика, и уровня жизни, и деловой активности. Мэру было угодно подавать это как следствие его сугубо хозяйственных усилий, своего управленческого таланта. Между тем нужно совсем немного внимания, чтобы обнаружить: московский мэр добился успехов прежде всего интенсивнейшей политической деятельностью, в которой выказал большой талант и разносторонние дарования, в том числе и лукавство, с которым он так умело маскирует политика всероссийского масштаба под бодрого, политически простодушного хозяйственника в пресловутой кепочке...

Было время, когда подобный имидж был вполне оправдан. Пока чисто политические судьбы страны решались почти полностью в одной Москве, на всероссийском уровне, главное, что требовалось от региональных властей, - это держать корабль на плаву. Для этого губернатору надо было быть прежде всего хозяйственником; политические амбиции чаще настораживали Кремль, чем радовали. Но уже давно наступил совсем иной период. От избранных губернаторов требуется именно политическая деятельность - сначала, может быть, не как главная их стезя, но все же достаточно важная, чтобы для движения по ней требовались качества именно политические.

Увы, на губернаторских выборах 1996-1997 годов страна снова предпочла выбирать пресловутых "хозяйственников", а не политиков, избиратели судили о кандидатах прежде всего по их "хозяйственническим" качествам, а не политическим. Более того, выборы оказались на редкость деидеологизированными, а заодно и деполитизированными. Ротации

кадров не получилось - даже при том, что совершилась достаточно резкая ротация персон.

Определенная вина в этом лежит и на самих политиках, на аналитиках, на средствах массовой информации. Общественное мнение страны оказалось неподготовленным к тому, чтобы воспринять выборы губернаторов как преддверие больших перемен - на этот раз не в России "вообще", а в конкретных регионах. Не осознало оно и то, что с выборами губернаторов, с их уходом из пресловутой президентской вертикали завершается процесс оформления независимости субъектов федерации - той независимости, которая позволительна в федеративных рамках (а рамки эти очень широки). В потенциале регионы могут теперь сильно разойтись друг с другом по структуре местного законодательства, по административным условиям хозяйствования, по самой политической и даже культурной атмосфере. Если раньше все это было во многом предопределено политическим развитием общероссийского уровня, то теперь многое будет зависеть от того, каким путем пойдет развитие каждого отдельно взятого региона. Готовы ли к этому жители региона? Готовы ли они к тому, что им придется самим решать основные вопросы своей повседневной жизни, не оглядываясь на Москву? Понимают ли, что ныне губернатор ответственен не перед Москвой, а перед ними самими? Наверное, понимают, наверное, готовы, - но вот в достаточной ли степени? Увы, выборы губернаторов, где предпочтение получили именно хозяйственники, говорят об обратном.

Может быть, было бы преувеличением говорить, что страна вступает в новый этап своего развития политически неподготовленной, но если это и преувеличение, то, к сожалению, небольшое. Кто знает, не придется ли откладывать этот процесс внедрения реальных реформ на региональном уровне до следующего тура губернаторских выборов, - а тем самым и до президентских...

Федерализация снизу или сверху

В чем особенно сильно расходятся предрассудки насчет федерализма внутри России и за ее пределами, так это в том, что именно питает федерализацию в нашей стране - давление снизу или желание центральных властей.

Для зарубежных исследователей или журналистов картина выглядит примерно так. В российских регионах нарастает возмущение общественности диктатом Москвы, регионы требуют дать им больше прав для руководства собственной жизнью. Однако центральные власти в Москве всеми силами стараются этих прав не дать - самим, мол, пригодятся; и вообще - кто же делится властью добровольно? Дело решает слабость центральных властей и глупость центральных руководителей. Поэтому главное внимание устремлено на те события

политической жизни России, которые иллюстрируют эту отчаянную борьбу регионов за свои права и это отчаянное нежелание центральных властей такими правами поделиться. Излюбленные новости с фронтов подобных сражений - новый факт завоевания тем или иным регионом своих прав. Которое непременно воспринимается как очередное поражение Кремля или Белого дома. Именно в таком ракурсе смотрят обычно на восемь региональных ассоциаций, значение которых обычно сильно преувеличивают, видя в них грозные объединения субъектов для борьбы против всевластия Москвы.

Все это крайне далеко от реальности - "с точностью до наоборот". Федерализация в России разворачивается сверху вниз, при пассивности региональной общественности. А иногда и при сопротивлении региональных лидеров.

Не проходит прежде всего главный довод сторонников "федерализации снизу" ("кто же отдает власть добровольно?"). Нынешнее руководство страны и в самом деле добровольно отдает властные рычаги. Именно такой передачей власти является и общая демократизация жизни страны, и приватизация, в ходе которой государство рассталось с громадной собственностью, и деидеологизация, то есть расставание с монопольным "правом" государства диктовать гражданам, как им думать и о чем не думать. Таков уж был смысл всего затеянного - разгосударствить российскую жизнь, чтобы раскрепостить общественные силы и вывести страну из застоя. На этом фоне федерализация выглядит вполне логичным шагом, согласованным со всеми другими. Недаром же ее называют территориальной формой демократии.

Тем, кому такое объяснение покажется слишком высокопарным, стоит обратить внимание на две другие причины такого добровольного разгосударствления.

Во-первых, это крайняя слабость российской государственности на старте реформ. Центральная власть делилась рычагами, которыми сама была не в силах управлять. Лучшая тому иллюстрация - знаменитые слова Ельцина: "берите столько независимости, сколько сможете проглотить", сказанные в Уфе и Казани в 1990 году. Что он мог сказать другое в ту пору, когда вся страна была действительно встревожена ростом националистических настроений в автономиях? Цыкнуть на них, пригрозить санкциями или карами? А как их воплощать, если государственность лежит в руинах? История вскоре подтвердила, что у Б. Ельцина не было выбора: даже четыре года спустя, при заметно окрепшей российской государственности, федеральные власти ее смогли настоять на своем в Чечне.

Фраза же Ельцина сыграла огромную роль в стабилизации обстановки того времени. С ее помощью была перехвачена инициатива у националистических движений, ибо любые проклятия их лидеров в адрес Москвы становились бессмысленными, коль скоро Москва сама предлагала брать эту самую независимость в любых размерах (за исключением,

разумеется, выхода из России - это подразумевалось как бы само собой).

Хотелось бы подчеркнуть, что по своему смыслу эта пресловутая фраза была строго федералистской. В самом деле, части страны должны располагать независимостью именно в той степени, в какой она им по силам, а все остальное должно быть передано федерации (оборона, права человека, эмиссия денег и т.п.). Я склонен считать, что именно с этой даты, с даты ельцинских речей в Уфе и Казани, можно вести отсчет истории подлинного федерализма в России.

Во-вторых, добровольная раздача полномочий сверху вниз означала, по мнению центральных властей, одновременную передачу региональным властям ответственности перед избирателями за соответствующие стороны общественной жизни страны. Тем самым у центральных властей оставалось меньше полномочий, но и меньше забот. К сожалению, для российского руководства, общественность и региональные власти плохо осознали эту механику, и долгое время (зачастую и сегодня) региональные власти при каждом удобном случае сваливали на Москву внутренние трудности региона.

Примечательны в этом свете слова А. Руцкого, сказанные им в 1996 году через несколько месяцев после того, как он стал курским губернатором. Как сообщала печать, он заявил, что раньше думал, что все беды в регионах проистекают из-за козней или глупости Москвы, теперь-де убедился на собственном опыте, что подавляюще большая часть региональных проблем должна решаться в самом регионе. Можно увидеть в этом политическое простодушие, можно увидеть особую честность, но нельзя не увидеть, что это стало для нового губернатора настоящим открытием.

Что касается давления снизу, то его практически не было и нет. Если говорить о региональной общественности. Были определенные усилия губернаторов, но они были направлены прежде всего на получение неких односторонних преимуществ именно для подведомственной области или республики. Трудно припомнить случай, когда губернатор ставил бы вопрос о правах субъектов федерации вообще, но не просто применительно к своему региону. Как сказал один немецкий классик по схожему поводу, это была борьба не за права, а за привилегии. И такую борьбу вряд ли можно назвать борьбой за федерализацию страны.

Более того, можно говорить о том, что многие губернаторы сопротивлялись федерализации. Многие из них, открыто или скрыто, были против выборности глав региональных администраций, и за то, чтобы их назначал Президент России. Это выглядит как отказ от собственной независимости. Но ларчик открывается просто. Таким губернаторам было гораздо проще поладить с Президентом, чем со своими избирателями, потому что придворным правилам и демонстрации лояльности Москве они научились давно,

а искусством публичной политики не владели никогда.

Словом, многолетние наблюдения за ходом федерализации в России (притом как кремлевские, так и региональные наблюдения) привели меня к твердому убеждению, что этот процесс протекает прежде всего под давлением сверху - как, впрочем, это и бывает в России чаще всего, когда речь идет о крупных реформах.

Предвзгляд слоистости

Российская Федерация задумана как "столбчатая". Иными словами, на каждой пяди российской земли, по идее, имеются полномочия трёх уровней власти - уровня федерации, уровня субъекта федерации, уровня местного самоуправления (если принять концепцию не поселенного, а "площадного" его распространения). Каждый из уровней обладает своим кругом компетенции, каждый избирается гражданами отдельно, и в данном смысле эти уровни независимы. Они стоят тремя "столбами" на этой самой пяди земли, выполняют в интересах граждан различные функции, причем ни один из них не претендует на полноту власти.

Увы, конкретный ход федерализации России складывается совсем иначе. Власти субъектов федерации прилагали множество усилий, чтобы присвоить себе полноту власти в регионе. Прежде всего речь идет о губернаторах, которые постоянно говорили Президенту: "Борис Николаевич, мы Ваши верные слуги, так что если надо что-то сделать в области, то обращайтесь прямо к нам, мы всё сделаем; только вот расширьте наши полномочия, чтобы работа наша была эффективнее". Во второй половине 1994 года состоялись, по моему счету, три решительные попытки губернаторов внести в проекты указов Президента дополнительные пункты, согласно которым в руки губернаторов передавались либо надзор за федеральной собственностью в регионе, либо координация федеральных служб. Все эти попытки были пресечены, притом третья (при подготовке известного указа 1996 г.) - лишь по счастливой случайности, в самый последний момент.

Губернаторское лобби лукавило здесь как минимум дважды. Во-первых, губернаторы вовсе не "верные слуги Президента"; немалая их доля была в скрытой оппозиции Президенту в поворотные моменты нашей новейшей истории. Главное же в том, что после 1996 года, когда все без исключения губернаторы стали выборными, они могут остаться "президентскими слугами" только в силу личной унии их с Б. Ельциным, который и вправду пользуется в губернаторской среде большим почтением. Во-вторых, как уже говорилось выше, полнота власти одного из уровней вообще не предусмотрена российской Конституцией, которая настаивает на разделении властей, в том числе и вертикальном, т.е.

между федерацией, субъектом федерации, местным самоуправлением. Так что Президент просто не имел полномочий для такой передачи федеральных служащих и федерального имущества властям региона, которая привела бы к тому, что федеральный уровень оказался бы отрезанным от своих полномочий в регионах, превращающихся в удельные княжества.

Тем не менее сама идея "единоначалия" в регионе очень популярна даже среди московских политиков, в том числе и кремлевских. Все эти попытки губернаторского лобби прихватить что-то из федеральных полномочий или собственности воспринимаются в Москве если не с сочувствием, то с полным пониманием. Так что нам придется еще долго жить с этим парадоксом - если только выборы губернаторов не окажутся лекарством от подобных заблуждений.

Федерализм - ослабление государства?

Для многих россиян федерализация - это ослабление могучего государства, как, впрочем, и весь процесс разгосударствления, включающий и приватизацию, и демократизацию. Это очень стойкий предрассудок, сильно осложняющий демократизацию страны. Он питается древними традициями, восходящими к Московскому царству, которое устояло и расширилось только благодаря-де своей централизованности и мощи. За этим стоит и привычка жить в тоталитарной стране, и привычный страх перед всемогущей властью, который становится настолько неотъемлемой частью бытия, что его исчезновение может вызвать стресс. За этим и неверие в способность самостоятельно руководить своей повседневной общественной жизнью, и вера в то, что только сильная центральная власть способна укротить лихоимство и произвол местных начальников. Представление о государстве у большинства из нас, можно сказать, шумерское, и лишение государства любых (даже палаческих) функций воспринимается как утрата им важных символов власти.

В западных сочинениях о российском федерализме подобных предрассудков не встретишь. Не только специалистам, но и публицистам на Западе давно (наверное, со школы) очевидно, что федерализм есть весьма эффективный способ сплочения государства. Если оно большое, если его части сильно отличаются друг от друга и готовы конфликтовать друг с другом, нет ничего лучше, как учредить в нем федерализм. Федерализм даст каждой части требуемую самостоятельность ("сколько сможет проглотить"), и у нее исчезнут стимулы к выходу из страны - за исключением, конечно, честолюбия региональных руководителей, которым хотелось бы покрасоваться в ООН и разъезжать по границам под своим государственным флагом. Важно лишь, чтобы эта самостоятельность была достаточно широкой и чтобы каждая часть выигрывала от пребывания в федерации с помощью

объединенных вооруженных сил (они заведомо больше, чем у одной части), единого крупного экономического пространства, совместной дипломатии или других вещей.

Увы, эти идеи из разряда азов еще не овладели, так сказать, массами в нашей стране. Подозрительность к федерализации не меньше, чем к приватизации или демократизации (как говорит президент Белоруссии А. Лукашенко, - "российская дерьмократия"). Даже у тех, кто пишет о федерализме в сугубо научном стиле, нередко чувствуется эта затаенная озабоченность, - а не слишком ли все это рискованно?

Нет, не слишком. Слишком рискованно было бы оставаться унитарной страной накануне нового тысячелетия, перед лицом вызова, который брошен России историей. Для такой гигантской и разнообразной страны, как наша, для такой сложной территориальной структуры федерализм уже не роскошь, а императив - неизбежная форма существования.

Регионы платят налоги?

Есть у журналистов такая привычка - именовать правительство США "Вашингтоном", правительство России "Москвой", правительство Франции "Парижем" и т.п. Эта метафора давно стала привычной, и никому не придет в голову подумать, будто речь идет о конкретных городах, - скажем, о Лужкове, а не о Ельцине. Столь же ясно и то, что речь при этом не идет о французах или о русских вообще - нет, речь идет только о властях.

С той же метафоричностью журналисты принялись писать и о региональных проблемах России, но тут быстро и незаметно произошла сыгранная и крайне опасная подмена. Слова "регионы", "области" или "города" стали применяться как обозначения властей соответствующих уровней, однако при этом как бы само собой разумелось, что речь идет о самих регионах или городах как таковых. Сплошь и рядом наталкиваешься в прессе на сообщения о неких шагах местной администрации, о ее демаршах против федеральных властей, которые подаются так, словно речь идет не о чиновниках, а обо всем регионе, о его общественности в целом. "Регионы решительно выступили против...", "регионам далеко не безразлично...", "у регионов свои интересы..." - в каждом случае речь идет о протестах или интересах именно руководителей субъектов или городов, а читается это так, словно "решительно против" выступили все жители регионов.

Подобная подмена весьма опасна. Она подпитывает миф о том, будто региональные руководители располагают всей полнотой власти в регионе, будто только они представляют здесь государственную власть. Самое досадное для дела федерализма заблуждение состоит в том, что такая подмена позволяет культивировать мнение, будто в отношениях с федеральными властями поведение властей региональных адекватно отражает мнение самих

граждан региона, как бы замещает его.

Метафора есть метафора, нелепо запрещать ее употребление. Но благо бы она воспринималась как метафора - так нет же, слово "регионы" постоянно истолковывают в буквальном смысле и видят за ним не только власти регионов, которых эта метафора и обозначает, а весь "региональный народ".

Не стоит смотреть на это как на пустяк, как на некий пуризм и придирки. Эта подмена была бы невозможна, если бы не отражала глубинных общественных предрассудков - покорности властям, "притерпелости", как сказал бы Е.Евтушенко, готовности видеть в своем губернаторе "отца родного" и т.п. Хуже того - она не только отражает эти предрассудки, но и питает их. Заодно она сеет немало серьезных недоразумений в политической жизни России.

Типичнейший пример - проблема федеральных налогов. Год за годом муссируются заявления отдельных региональных руководителей насчет того, что регион слишком много платит в Центр или получает из него меньше, чем отдает, что власти региона отказываются платить в федеральный бюджет и т.п. Стало и в самом деле привычным думать, будто это регионы платят налоги в федеральный бюджет, а не граждане и не организации, расположенные на территории региона.

Действительно. В мире есть страны, где налоговая система построена именно так: власти субъекта федерации собирают налоги всех типов, а потом определенную часть передают в "общий котел", на нужды федерации. Здесь вполне уместно говорить, что "регионы платят налоги". Однако у нас все построено совершенно иначе. Налоги всех видов собирают федеральные ведомства и уже потом распределяют их по бюджетам.

Но дело даже не столько в этом, как в том, что по самой своей сути федеральные налоги устанавливаются не на регионы, а на физических лиц и на организации, притом, как правило, вне всякой зависимости от того, где налогоплательщик размещается. Федеральные налоги платят граждане России, а не граждане N-ской области. Эти граждане - не региональные данники России, а ее собственные жители, и это они сами делят свое налоговое бремя на две или три части. В силу этого региональные власти вообще не вправе вмешиваться в отношения между федерацией и ее гражданами.

Здесь метафора "регионы" играет прямо-таки зловещую роль. Ее буквальное использование разъедает нашу федерацию не хуже, чем сепаратистские заявления каких-нибудь горе-политиков.

"Борьба" за права регионов

В завершение - несколько слов еще об одном предрассудке. Он не такой значительный, как перечисленные выше, но все же весьма примечателен.

Как для зарубежной, так и для отечественной литературы о российском федерализме типичен особый милитантный стиль. Отношения между федеральными властями и региональными, между Москвой и столицами субъектов воспринимаются как "борьба", как сражение, как непримиримое столкновение интересов. Особенно много такой боевитости в региональных публикациях, где Москве почти всегда приписывается зловещая роль источника неустанных козней. Благо бы такой тон был присущ только публицистике - нет, он господствует и в научной литературе.

Последнее весьма печально. Можно простить журналистам то, что они переносят на федералистскую тематику тот тон, который был типичен для советской журналистики (вспомните пресловутую "битву за урожай"). Но ученым это непростительно. Ведь федерализм по самой своей сути, это способ взаимодействия, а не арена вражды. Это вовсе не свод правил спортивного состязания - кто кого. Напротив, это, если хотите, то же свод правил, но правил взаимодействия. Это не способ победить в сражении, а способ избежать его и превратить сражение в сотрудничество.

Поэтому обсуждение проблем федерализма в тоне "борьбы" противоречит самому духу федерализма и выдает в авторе полное непонимание этого духа.

Заключение

Еще недавно можно было с уверенностью говорить, что именно на фронте федерализации реформирование нашего общества продвигается особенно быстро, и прежде всего потому, что мы избрали самый верный путь решения встречающихся на этом направлении задач - форсированную федерализацию государственного устройства. А сегодня многое свидетельствует о том, что началось торможение позитивных процессов, нарастают серьезные трудности, связанные с федерализмом, и возникают общественные процессы весьма тревожного свойства.

Причин здесь несколько, они порождены не только негативными сторонами нашего развития, но и позитивными. По-видимому, федерализация набрала такой высокий темп, что общество не успевает приспособиться к новым формам государственности. Политическая независимость регионов, законотворчество их представительных органов, растущая финансово-экономическая активность их властей - все это развивается, из-за высокой скорости федерализации, без должного законодательного оформления, во многом стихийно, а потому порою уродливо. В нашей государственности назревают серьезные перекосы, которые, если их оставить без внимания, могут застыть, превратиться в норму, угрожая нашему государству перерождением в такие формы, которые весьма далеки от конституционных. Вдобавок к этому в самой территориальной структуре нашей страны набирают темп процессы все большего расхождения регионов друг от друга, притом не только по социально-экономическим параметрам, но даже по самому укладу общественной жизни.

Между тем для нашей страны проблемы регионального развития имеют особое значение. В России пренебрегать ими нельзя, она слишком для этого велика, слишком разнообразны ее регионы. Недаром Россию иногда называют "страной регионов". На базе их многообразия возникает глубокое территориальное разделение труда. Оно дает громадную экономию ресурсов, если каждый район производит не всю гамму необходимых ему товаров, а только те, которые именно в нем можно производить с наименьшими издержками. Тогда между регионами возникают активные торговые связи, и это дает, помимо чисто экономического, большой политический эффект: страна, пронизанная подобными связями, оказывается особенно прочной, потому что все районы зависят друг от друга и заинтересованы в подобном единстве, потому что оно дает им весомую экономию ресурсов.

Вот почему разнообразие регионов становится залогом их единства. Одинаковым районам необязательно находиться в одном и том же государстве: все, что есть у одного, есть и у другого, и у них нет нужды взаимодействовать друг с другом.

Россия издавна отличалась особо глубоким территориальным разделением труда. В СССР оно получило особенно большое развитие. Именно это во многом и уберегло Россию от распада в критические годы, потому что ни один ее регион или даже группа соседствующих регионов не могли существовать изолированно от других.

К сожалению, этот процесс зашел у нас слишком далеко. Он породил большие различия между районами не только по специализации, но и по уровню экономического развития, по уровню жизни людей. Нельзя считать приемлемым, когда одни регионы в несколько раз отличаются от других по таким важнейшим показателям социального развития, как душевые доходы, спад производства, безработица, младенческая смертность или душевая Обеспеченность расходами госбюджета.

Межрегиональные различия в уровне жизни существуют в любой стране, они неизбежны. Однако если они превышают определенные пределы, то это неминуемо означает брак в работе государственного устройства страны или неэффективность государственных властей. Здесь неминуемо нарушаются права граждан. Ведь право пользоваться одинаковыми благами вне зависимости от места проживания - одно из фундаментальных прав гражданина.

В этом отношении ситуация в России намного тревожнее, чем в других развитых странах мира. Приходится признать, что за годы реформ эти различия сильно возросли, сегодня они достигли нетерпимо высокого уровня.

Хуже того, по-прежнему не изжиты, а лишь усугубляются исторически сложившиеся разрывы в общественной ткани России, из-за которых разные районы живут как бы в разных эпохах: одни уже в так называемой "постиндустриальной" эпохе и мало отличаются от передовых регионов развитых стран Запада, а другие находятся еще в доиндустриальной стадии, с архаичными общественными отношениями.

История учит, что страны, где образуются такие разрывы, неизбежно оказываются перед лицом угрозы распада. Яркий пример - США середины прошлого века, где рабовладельческий Юг решил отделиться от страны, в которой развивался капитализм, и ей пришлось пройти через страшную гражданскую войну, чтобы сохранить свою целостность.

Поэтому мы должны с полной серьезностью отнестись к этим тревожным тенденциям в нашем развитии, принять все меры к тому, чтобы остановить их, повернуть вспять. Речь идет уже не просто о сглаживании диспропорций в социальном развитии, речь идет о целостности нашей страны как государства. И если на чисто политическом уровне нам удалось снять опасность развала России, то на уровне социально-экономическом эту задачу еще предстоит решать.

Есть еще один фактор, который делает ее особо актуальной. Мы стоим на пороге

экономического роста. Мировой опыт показывает, что экономический рост неминуемо ведет к нарастанию диспропорций в структуре общества, в том числе в территориальной структуре. Значит, нам предстоит столкнуться с тем, что межрегиональные диспропорции, и без того большие в нашей стране, в ближайшем будущем начнут усугубляться еще более. А ведь социальные процессы, особенно территориальные, обладают большой инерционностью. Раз начавшись, они с большим трудом поддаются корректирующему воздействию. Поэтому надо с особым вниманием следить за первыми признаками их роста и принимать меры по такой корректировке как можно раньше.

Можно без преувеличения сказать, что от решения этой проблемы зависит судьба всех реформ в России. Ее невозможно реформировать по частям, продвигаясь прежде всего там, где реформы идут легче всего, и откладывая "на потом" реформирование наиболее отставших регионов. Из-за этого формационные различия между разными частями страны, и без того тревожные, приобретут характер, несовместимый для единого государства. Именно с такими процессами связана больше всего чеченская трагедия, в которой история столкнула народы, во многом разные по своим системам ценностей.

Уже сегодня легко увидеть, что реформы продвигаются по стране весьма неравномерно, отражая территориальную неравномерность самого общества. Одним регионам реформы дали позитивный импульс, сулили большие выгоды, а других поставили в тяжелейшие условия из-за специализации на отраслях, которые в рыночных условиях пришли в упадок.

По-разному распределился и груз реформ. Взять хотя бы эти злосчастные неплатежи. Анализ показывает, что некоторые регионы страдают от них особенно сильно, тогда как другим удастся обойтись небольшими потерями.

Для того, чтобы сделать неровную дорогу ровной, нужно положить на нее асфальт тоже неровно: там, где рытвины - больше, а где ухабы - меньше. Так и в региональной проблематике. Для того, чтобы способствовать выравниванию регионов, нужно разное воздействие на них. Иными словами, необходимо дифференцировать региональную политику федерации, прежде всего в части взаимоотношения федеральных и региональных властей.

Проблема такой дифференциации живо обсуждается во властных структурах федерации. Есть согласие в том, что основой этой дифференциации должен стать уровень реформированности общественной жизни в данном регионе, а также эффективность деятельности региональных властей в этой области. Однако нет согласия в том, каким регионам должна помогать федерация в первую очередь - передовым или отсталым?

У каждой точки зрения есть свои веские аргументы. Сторонники помощи передовым

регионам указывают на то, что такая помощь гораздо быстрее и полнее даст свой эффект, тогда как помощь отсталым регионам, не обладающим способностью эффективно использовать ее, может обернуться пустой тратой средств (чем-то вроде помощи умиравшим колхозам). Ускорив темпы своего развития благодаря вложениям именно в передовые регионы, страна сможет впоследствии полнее помочь и отставшим регионам.

На мой взгляд, более весомы аргументы тех, кто ратует за помощь слабым. В таких регионах находится под спудом громадный неиспользованный потенциал, и его подключение к общественному развитию может дать эффект, вполне сравнимый с тем, которого можно ждать от вложений в самые развитые районы (хотя и в более долгой перспективе). Главное же в том, что, как уже говорилось, диспропорции между регионами России так велики, что их дальнейшее наращивание просто недопустимо, - хотя бы с точки зрения национальной безопасности. Между тем упор на помощь сильным неминуемо приведет к росту таких диспропорций. Другое дело, что помощь слабым регионам должна находиться под строжайшим контролем за ее эффективностью, потому что опасность пустой траты денег тут и в самом деле очень велика.

Компромиссом может стать чисто политическое решение. Его подсказывает наша конституция, ее 71-я, 72-я и 73-я статьи, в которых говорится о распределении полномочий между федеральными и региональными властями. В статье 72 изложены совместные полномочия, которые предстоит распределять между этими ветвями власти. Здесь для федеральных властей заключены немалые и вполне конституционные отношения для дифференциации своих отношений с властями регионов. Если власти региона нацелены на реформы и успешно действуют в этом направлении, то они не нуждаются в опеке или жестком контроле со стороны властей федеральных. Здесь федерация может пойти на то, чтобы свести свою активность в регионе к минимуму и передать властям региона всю инициативу в проведении реформ. Если же руководство региона не справляется с задачей или, хуже того, явно тормозит реформы сознательно, то федеральным властям следует максимально наращивать свою активность в таком регионе, брать на себя всю инициативу в реформировании общества.

Это не означает, что в передовых регионах федеральная власть устраняется от деятельности в рамках совместных полномочий, просто формы федерального участия в такой деятельности должны быть изменены. Прежде всего, инициатива здесь должна перейти к властям субъекта РФ, а федеральная власть сведет свое участие к пассивной роли помощника, да и то лишь в том случае, если власти субъекта высказывают свою нужду в такой помощи. Например, федерация может оказывать региону широкую помощь в переобучении кадров, строительстве дорог общенационального значения, расширении

банковской инфраструктуры и т.п. Весьма плодотворным может оказаться сотрудничество двух ветвей власти на паритетных началах в финансировании крупных проектов, поднять которые регион не сможет в одиночку.

Кроме того, федеральная власть должна контролировать ход дел в этой области и вмешиваться в него каждый раз, когда он перестает отвечать интересам реформирования страны. Для этого нужно продумать и создать специализированные органы федеральной власти, которые работали бы в тесном контакте с властями регионов, чтобы такой контроль не выливался в примитивный надзор, а носил конструктивный характер.

В отсталых регионах наращивание активности федеральной власти - это жесткий контроль за тем, как расходуются федеральные средства, передаваемые в бюджеты регионов. Подобный контроль необходим, разумеется, во всех регионах России, но тут он должен принимать, так сказать, категорические формы. По-видимому, в тех субъектах федерации, чей бюджет более чем на 75% зависит от трансфертов из федерального бюджета, пора, на мой взгляд, вводить федеральное управление региональным бюджетом. Такое управление нужно нацеливать и на рациональное использование федеральных средств, и на постепенное сокращение зависимости регионального бюджета от федеральных "вливаний".

Второе направление - федеральные программы регионального развития, нацеленные на реструктуризацию экономики конкретного региона. Мы уже сейчас имеем такие программы, их число уже подходит к четырем десяткам. Однако они крайне плохо обеспечены бюджетным финансированием, играют в основном роль координации других федеральных программ, осуществляемых в данном регионе, а порою носят и вовсе декларативный характер. Подобные программы должны иметь свою собственную строку в федеральном бюджете. Средства на это можно выкроить за счет существенного сокращения трансфертов, система которых вызывает вполне справедливую критику из-за ее формальности, низкой эффективности и бесконтрольности. Региональную программу в каждом из таких отсталых регионов должна вести федеральная комиссия, не зависящая от региональных властей. Цели этой комиссии определяют федеральные власти - те, которые и дают средства на ее деятельность.

Наконец, третье направление - это кардинальная активизация федеральных ведомств в регионах через их филиалы. Если в передовых регионах им предстоит сокращать эту деятельность, то здесь, наоборот, разворачивать как можно шире. В соответствии с этим должны быть перераспределены региональные приоритеты в расходах каждого федерального ведомства, имеющего региональную сеть филиалов.

Мне кажется, что если подобные меры не будут приняты в самое ближайшее время, то уже в текущем году придется говорить о кризисе российского федерализма.

И все же многое позволяет надеяться на то, что федерализм в России победит, и притом достаточно скоро. Прежде всего, он слишком нужен этой стране, и если демократия в ней будет развиваться, без внедрения федерализма не обойтись. Темпы политических перемен в России поразительно высоки, и она решает за год-два такие головоломные проблемы, на которые другим странам требовались поколения. Конечно, здесь не обходится без усвоения чужого опыта (Швейцария-то или США шли по целине), но вряд ли все дело в этом. Скорее, дело в том, что политические сюжеты в России строятся на редкость поучительно, а учеников, как оказалось, здесь не занимать стать.