

РОССИЯ И "ФЕДЕРАТИВНЫЙ ВОПРОС" (СРАВНИТЕЛЬНО-ИСТОРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)

О.Г. Субботин
г. Минск

В условиях современной дискуссии о путях совершенствования российской конституционно-правовой системы особый интерес для исследователей представляет анализ исторического опыта зарубежных стран. Очевидно, что к России не применимы схемы, успешно реализуемые в федерациях с богатыми традициями. Да и сам федерализм едва ли способен предложить единую теорию и доктрину. В тоже время нельзя не согласиться с тезисом о способности разных культур порождать схожие социально-политические установления.

Будучи продуктом нового времени, федерализм может быть понят только в рамках теории модернизации и цивилизационного подхода. А современной России как раз присущи черты переходности от традиционализма к модернизму, что во многом объясняет противоречивый характер развития федеративных отношений. Причины ограниченной функциональности современного российского государства, как представляется, заключены не только в принципах построения Федерации, политико-юридических факторах, но и в отсутствии достаточно четкого, адекватного понимания, что есть федерализм. С одной стороны, федеративная система противостоит сегодня менталитету великой державы, с другой - традиции авторитарного господства исполнительной власти различных уровней [1]. Все это требует взвешенного и всестороннего подхода к осмыслению текущих процессов. И в этом смысле взгляд в историю - закономерный шаг, позволяющий существенно снизить "риск исторических потерь" [2].

Федерализм - это фактор формирования и развития государства и одновременно элемент существования человека в обществе и государстве. В отличие от централизма он широко использует принцип субсидиарности, основанный на четком разделении полномочий и широком самоуправлении, предстает перед нами как высшая форма разделения властей, как механизм, выступающий ограничителем этатизма на различных уровнях. Феномен федерализма, указывает У. Шойнер, никогда нельзя объяснить, исходя только из его общегосударственного восприятия, исключительно как средства образования целого. Такой подход нарушает главный принцип федерализма, отнимает у него историческую легитимность, в то время как решающим моментом для федерализма является его "историко-политическая данность", в которой есть место многообразию центров властных отношений [3].

Пока же принцип субсидиарности явно противоречит российскому менталитету; Россию лишь по формально-юридическим признакам можно отнести к типу федеративного государства. И вопрос здесь сводится вовсе не к издержкам некоего "особого пути". Смысловое наполнение федерализма, как и демократии, складывается независимо от их субъективного восприятия. В случае с Российской Федерацией речь идет о несколько превратном толковании особенностей федерализма как явления. Между тем, федерализм не обладает некой нормативной формой, и все попытки подвести его к таковой объясняются исключительно непониманием его функциональных особенностей и возможностей.

В контексте всего выше сказанного весьма показателен опыт Веймарской Германии. К сожалению, в республике изначально не удалось сбалансировать отношения между рейхом и землями, и причиной тому был целый ряд факторов конституционно-правового, политико-экономического и структурного порядка. Неудачей закончились также предпринятые шаги по реформированию существовавшей системы конституционно-правовых отношений. Несмотря на наличие в стране признаков "кооперативного" федерализма" [4], дифференции в понимании сущности реформы были чрезвычайно велики, а характер внутривнутриполитической кооперации на федеральном уровне демонстрировал "стабильную неустойчивость". В итоге востребованные временем преобразования так и остались нереализованными, превратившись в объект торга различных факторов власти.

Одной из главных причин провала реформы в Германии немецкий историк П. Бург склонен считать традиционализм мышления правительства и населения [5]. Российская Федерация в этом смысле не является исключением. Сегодня федерализм здесь активно противостоит авторитаризму, как на федеральном, так и на региональном уровне. Будучи потенциально действенным механизмом стабилизации общественных отношений, федерализм в Российской Федерации в его нынешнем виде предстает в общественном сознании как явление, не вписывающееся в динамику процессов модернизации. Не удивительно, что унитаристскую политику центра, нередко вступающую в противоречия с принципами построения федеративных отношений, значительная часть населения страны склонна рассматривать как единственно возможный способ преодоления центробежных тенденций и регионального партикуляризма. А ведь именно отождествление федерализма с партикуляризмом и сепаратизмом в годы Веймарской республики сделало его заложником политической конъюнктуры и постепенно вело к выхолащиванию содержания самой федеративной идеи.

Итальянский историк П. Проди пытается рассмотреть федерализм исходя из двух перспектив, а именно: как путь модернизации и создания государственности и как политическую форму. В первом случае федерализм определяется как состоявшийся феномен для развитых федераций. Во втором он трактуется как более высокая ступень общественного развития, как сущностный феномен во всех его внутренних и внешних проявлениях [6]. Вполне естественно, что для России, только вставшей на путь государственной модернизации, восприятие федерализма все еще сводится к его "узкому" пониманию, т.е. как средства сохранения единства и целостности страны в условиях поиска национальной и этнической идентичности. В расчет не берется истинное предназначение федерализма. Именно поэтому опыт государств с богатыми традициями федеративных отношений является весьма показательным. Его рецепция не в состоянии указать на конкретные и действенные механизмы преодоления тех или иных кризисных ситуаций, однако, она позволяет взглянуть на федерализм как цельную сущность, приблизиться к его концептуальному пониманию, проследить поведение этого феномена в условиях политически и экономически неустойчивых систем, наконец, прийти к пониманию того, что есть единые законы развития, которые существуют независимо от национальных особенностей конкретных государственных образований. Позитивное восприятие федерализма, придание ему новой динамики, качества фактора стабилизации общественных отношений вне сомнения будет способствовать дальнейшему развитию федералистской культуры в России.

Литература

1. Bell C. Der fiskalische Foederalismus in der Ru?laendischen Foederation. - Baden-Baden, 1998. S. 298-299; См. также: Галкин А.А., Красин Ю.А. Критика российского авторитаризма. - М., 1995.
2. См.: Buelck H. Foederalismus als internationales Ordnungsprinzip. Bericht // Foederalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip. Verhandlungen der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Muenster (Westfalen) vom 3. bis 6. Oktober 1962. - Berlin, 1964. S. 2-3.
3. Foederalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip..., S. 122 ff.
4. Oeter S. Integration und Subsidiaritaet im deutschen Bundesstaatsrecht. Untersuchungen zu Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz. - Tuebingen, 1998. S. 68.

5. Burg P. Die Neugliederung deutscher Laender. Grundsätze der Diskussion in Politik und Wissenschaft (1918 bis 1996). - Muenster, 1996. S. 62.

6. Prodi P. Bemerkungen zur Schlussdiskussion // Zentralismus und Foederalismus im 19. und 20. Jahrhundert. Deutschland und Italien im Vergleich. Hrsq. von O. Janz, P. Schiera, H. Siegrist. - Berlin, 2000. S. 282.