

**УНИТАРНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: СУЩНОСТЬ И ИСТОРИЧЕСКИЕ ФОРМЫ**

Статья посвящена уяснению сущности и исторических форм унитарного федерализма. Сравнивая различные существовавшие в истории типы федеративного устройства, автор показывает своеобразие российского унитарного федерализма. Особое внимание уделяется осмыслению перспектив трансформации унитарного федерализма в условиях глобализации.

**Ключевые слова:** федерализм, унитарное государство, централизация, авторитаризм.

В России традиционно отношения между федеральным центром и субъектами Федерации строились на жесткой, централизованной основе. В этом плане сфера предметов *совместного* ведения Федерации и субъектов Российской Федерации все больше приближается к сфере предметов ведения *одной лишь* Федерации. В последнее время в политике федерального центра можно наблюдать ряд мер, развивающих тенденцию на централизацию государственной власти. В России унитаризация проявляется, в первую очередь, в сфере законодательства. Законодательная компетенция во все большей степени концентрируется в руках федерального центра. Последний в состоянии самостоятельно осуществлять исчерпывающее законодательное регулирование по всем вопросам совместного ведения. В этой связи нет никаких законодательных регламентов, которые препятствовали бы центру осуществлять исчерпывающее правовое регулирование предметов его совместного ведения с субъектами Российской Федерации, не оставляя тем самым места для законотворчества последних [1; 2].

Еще одним свидетельством унитаризации Российской Федерации явилось сокращение договорной практики разграничения компетенции между Федерацией и ее субъектами и образование федеральных округов с наделением их руководителей контрольными полномочиями по отношению к региональным органам власти. Аппарат полномочного представителя президента получил контроль над ключевыми органами регионов, вследствие чего стало возможным говорить о том, что в федеральных округах сформировалось подобие полноценных органов исполнительной власти. Это, по всей видимости, свидетельствует о том, что в Российской Федерации складывается некий промежуточный между региональным и федеральным уровень власти. Существование этого уровня власти, не предусмотренного Конституцией, привело к реальному перераспределению в его пользу полномочий как регионального, так и федерального уровней власти. При этом у федерального центра реально отсутствуют механизмы контроля за деятельностью полномочных представителей, «контроль за контролерами», если так можно выразиться, по большей части остается сугубо номинальным.

---

\* © Турусин С.В., 2013

Турусин Сергей Васильевич (sv-turusin@yandex.ru), кафедра социально-гуманитарных наук Самарского института открытого образования, 443020, Российская Федерация, г. Самара, ул. Галактионовская, 7.

Следующим шагом на пути все большей унитаризации государства стало изменение порядка избрания глав исполнительной власти регионов. Как известно, соответствующий Закон вступил в силу в декабре 2005 г. Эта реформа стала возможной благодаря неоднозначной трактовке положений Конституции Российской Федерации, определяющей степень автономности того или иного субъекта Федерации в плане определения системы собственных органов власти. Достаточно расплывчатая формулировка «общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти» позволяет федеральной власти самой определять степень детальности этих принципов, в то время как Конституция постулирует самостоятельность региональных органов власти от федеральных в плане осуществления ими полномочий, относящихся к ведению субъекта Федерации, а также независимость исполнительной власти от законодательной.

Нельзя отрицать того факта, что жесткая вертикаль власти усилила центристские тенденции в государстве. В сложившихся условиях многие эксперты подчеркивают, что Россия является унитарной федерацией, а *формой* государственной устройства является «Путинский федерализм», характеризующийся усилением центральной власти. Об этом свидетельствует, в частности, Закон от 29 июня 2000 г. о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Введение его в действие ознаменовало собой создание единой вертикали власти законодательных (представительных) органов в Российской Федерации. Отныне Президенту РФ предоставлено право при наличии определенных в законе условий (п. 4 ст. 9 Закона) выносить предупреждение законодательным (представительным) органам власти субъектов Российской Федерации. В исключительных случаях Президент РФ вправе также внести в Государственную Думу проект федерального закона о роспуске того или иного законодательного (представительного) органа субъекта Федерации.

В контексте вышеизложенного ряд исследователей отмечают тенденцию развития авторитарных отношений в структурах власти России, что, собственно, не позволяет квалифицировать федерализм, возникший в нашей стране, как федерализм классического типа. У экспертного сообщества появились основания утверждать, что сложившийся в России «своеобразный» тип «федерализма» не только не способствует развитию демократии, но и благоприятствует росту авторитаризма на местах. «В своем стремлении приобрести голоса областей и республик, обеспечить налоговые поступления и этническое спокойствие, Ельцин закрыл глаза на становление в регионах авторитарных режимов. <...> Ельцинский полуавторитаризм из центра распространился по всему политическому организму, уничтожая те зачатки демократии, которые появились под влиянием краха СССР» [3, с. 6].

Вполне естественно, что политические преобразования, проводимые в России, вызывают широкие дискуссии [4]. Причем одни исследователи усматривают в этом попытки возрождения централизованного государства, другие – естественный процесс. Причины возникновения унитарной федерации в России исследователи связывают с наличием определенных условий. Остановимся подробнее на этой проблеме. Для нашей страны, во-первых, характерно существование наряду с демократическими элементами авторитарных методов и средств; во-вторых, свойственна полиэтничность общественной структуры. Российская цивилизация весьма своеобразна; здесь чересполосица этносов, культур, конфессий, укладов жизни, социальных субъектов, относящихся к разным эпохам, неодинаковая «встроенность» различных народов в общий «мейнстрим» социального развития обусловили особую отчужденность и одновременно поразительную близость убеждений, нравов,

отношения к труду, собственности и власти. В-третьих, длительный период переходного состояния государственности. Состояние транзита российской государственности обострило межнациональные отношения. Именно поэтому в процессе реформирования российского общества были поставлены сложные задачи по согласованию интересов различных народов, установлению их равного доступа к власти, формированию нового типа связей и отношений между центром и субъектами Российской Федерации. В-четвертых, активная роль государства в формировании рыночных отношений.

Исследования показывают, что доминирование одной партии в политическом процессе привело к своеобразной «перекошенности» всей институциональной системы. Это обстоятельство неизбежно приводит к использованию в политическом процессе манипуляционных технологий. Процедура делегирования властных полномочий происходит, как правило, без участия всего спектра общественно-политических сил, существующих в стране. Абсолютизация вертикальных политических функций естественным образом ведет к разрыву горизонтальных связей политической системы, возникновению серьезных антагонистических напряжений между отдельными ее частями, потере социальной базы и неизбежному, в большинстве случаев нелегитимному, конфликту элит. Подчеркнем, что одной из причин, подтолкнувших правящую элиту к реформам по усилению роли федерального центра, стало обеспечение функционирования единого экономического пространства, защита единого рынка России [3, с. 18].

Специалисты рассматривают влияние развернувшегося процесса унитаризации на изменение территориально-государственного устройства страны. В частности, А.В. Подопригора анализирует территориально-государственное устройство России в контексте реализации модели реальной федерации. С точки зрения этого автора, российский федерализм может быть понят лишь как равновесие между федеральной и региональной властью, а региональная власть, соответственно, как некая срединная точка между государственной властью и местным самоуправлением. В то же время, по мнению автора, одной из главных проблем российского федерализма являются сложности в межбюджетных отношениях Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления. Дело в том, что нынешний уровень централизации в бюджетно-налоговой сфере, характерный для государств унитарного типа, делает регионы полностью зависимыми от поступлений из федерального бюджета, лишая их стимулов к саморазвитию. Известно, что процесс бюджетной централизации сопровождался централизацией политической, о чем свидетельствуют отмена выборности губернаторов и членов Совета Федерации, введение смешанной системы голосования на выборах в законодательные собрания регионов, а также переход на пропорциональную систему выборов в Госдуму. А.В. Подопригора прослеживает также тесную связь между формированием унитарной федерации и сырьевой экономической специализацией страны. Поскольку модернизация экономики с необходимостью предполагает привлечение регионов, то, по всей видимости, потребуются и поиски новых путей федерализации [5, с. 13–14].

Ряд отечественных исследователей трактуют современную федерацию как продолжение советской системы, носившей ярко выраженный сырьевой характер. Так же, как и раньше, многие субъекты не в состоянии обходиться самофинансированием, они в различной степени дотируются из федерального бюджета. Иными словами, осуществление (данными субъектами Федерации) полномочий оказывается для них «явно не по карману». Нельзя вместе с тем не отметить, что охарактеризованные выше тенденции общемировые. И это подтверждается, в частности, тем, что в настоящее время господствующей тенденцией в мире является движе-

ние федеративных государств к унитаризму. Этому обстоятельству, как показывают исследования, способствует развитие интеграции общества и государства на всех его уровнях — экономической, политической, правовой. Именно поэтому вполне приемлемой выступает так называемая федеральная интеграция. Переходный характер общества, структурные реформы экономики накладывают отпечаток на структуру Федерации и ее субъекты, что обычно приводит к усилению центробежных изменений. Такие явления наблюдались как в европейских странах (Чехословакия, Югославия), так и в Азии (Индия, Пакистан).

На основании изложенного выше можно утверждать, что появление всякого жизнеспособного федерализма содержит в себе унитарную идею, то есть идею единства и целостности государства [5, с. 50–54]. Весьма показательны тенденции централизации, свойственные Германии. Причины унитаризации немецкого федерализма эксперты видят во влиянии развития науки и техники, т. е. тех сфер общественной жизни, проблемы которых в рамках одной лишь федеральной земли решить нельзя. Другой не менее значимой причиной является стремление к созданию социального государства, ставящего целью обеспечение одинакового уровня жизни на всей территории страны независимо от экономической дифференциации регионов. Естественно, это требует централизованного правового регулирования, единого перераспределения материальных ценностей и выравнивания межрегиональных различий. Кроме того, большинство современных федераций — это симметричные федерации, именно они наиболее жизнеспособны, по мнению многих исследователей. Это обстоятельство получило обоснование в трудах целого ряда политических мыслителей. В частности, Макиавелли в этой связи полагал, что «государство в своем дальнейшем существовании должно перестать быть союзом, зависимым от свободной воли людей» [6, с. 33]. Другой известный теоретик социально-политической мысли Ж. Боден считал, что там нет государства, где нет ничего общего. Еще один видный политический теоретик Т. Гоббс определял единство интересов всех граждан в качестве абсолютного и постоянного фактора, цементирующего государственное устройство. Нельзя в этой связи и не упомянуть позицию отечественного мыслителя Н.А. Бердяева, считавшего, что государствам необходимо отказаться от своего суверенитета и стремиться к образованию мировой федерации свободных наций, которые будут согласны подчиниться мировой организации.

Подобную тенденцию можно наблюдать и в других федеративных государствах мира, таких как Аргентина, Мексика, Канада, Австралия и т. п. Для них характерна эволюция налогообложения в пользу центрального правительства. Эти государства идут по пути более рационального перераспределения бюджетных доходов и усиливают фискальный контроль на местах. Как видим, идет усиление центра за счет сферы налогообложения. Следует обратить внимание и на такой факт, что 27 из 44 федераций, образованных на планете за последние два века, потерпели неудачу либо распавшись, либо став унитарными государствами.

Можно согласиться с мнением ряда исследователей, считающих, что концентрация законодательной власти у федерального центра — это объективная реальность российского федерализма. Это как раз тот закономерный этап, который суждено пройти нашей стране. Создание единого правового пространства неразрывно связано с централизованным законодательным регулированием. Необходимо подчеркнуть, что концентрация законодательных полномочий в руках федерального центра вовсе не является признаком какой-либо антидемократической направленности государства. Она обусловлена в первую очередь тем, что большинство предметов правового регулирования требует в интересах всех граждан единой законодательной регламентации, которую могут представить исключительно федеральные законы.

Некоторые исследователи, такие, например, как В.П. Булдаков, усматривают проблему России в силе и устойчивости имперской власти, которая возможна при тотальном овладении пространством территории и населения [7, с. 44]. Другой специалист, С.А. Королев, справедливо утверждает, что процессу формирования федеральных структур в России мешает историческое наследие российской государственности: авторитарные политические режимы, которые управлялись на основе унитарной модели государственного устройства. На всех этапах истории нашей страны ей были присущи черты империи, федерализм был органически несовместим с политическими режимами [8, с. 77].

Итак, своеобразие российской модели федерации выражается в преобладании централистской направленности федеративного развития. Попыткой теоретического объяснения устойчивой специфики российского федерализма явилась институциональная теория федерализма. По мнению сторонников данной теории, в России доминируют институты унитарно-централизованного политического устройства; институты же федерализма являются комплементарными по отношению к ним и существуют лишь для их дополнения и поддержки. Известный политический мыслитель Б.Н. Чичерин считал, что централизация необходима при создании сильных государств. Там, где общество раздроблено на мелкие союзы, подчинение всех общему центру может быть произведено только действием сверху. «Центральная власть принуждена шаг за шагом собирать раздробленные члены, подчинять себе одно за другим права, на которых утверждается самостоятельность местных властей, наконец, давать защиту подвластному населению. Этим путем создается живое единство народа, без которого чисто политическое объединение остается мертвой формой. Действием центральной власти разносятся всюду общие понятия и привычки, создаются общие условия и удобства жизни; перед всеми воздвигается единое отечество, в котором все чувствуют себя солидарными. В этом заключается историческое значение централизации в европейских государствах». Особенно остро государства нуждаются в централизации в условиях постоянной внешней опасности и после катаклизмов и общественных потрясений, «когда взаимные отношения общественных классов обострились и по всем концам земли кипит мелкая, но упорная борьба страстей и интересов. При таких условиях только усиленная централизация может водворить мир и упрочить новый порядок» [9, с. 56].

Понятно, что в России надо построить такую систему, которая была бы способна надежно обеспечить сохранение и развитие национальных культур, опирающихся на потенциал своего народа. Поэтому отнюдь не случайно государственный патриотизм и защита национальных интересов становятся важнейшими составляющими современной российской идеи. Конечно, отечественный федеративный опыт мал, а доминирующие многовековые политические традиции и стереотипы далеки от его идеалов. В этой связи государственное устройство должно не брать за основу федерализм как метод децентрализации власти, а строить такие отношения центра и периферии, которые были бы согласованы с категориями отечественного менталитета, решали так называемый «русский» вопрос, предотвращали сепаратизм малых народов.

#### **Библиографический список**

1. Турусин С.В. Методологические основания анализа феномена федерализма // Основы экономики, управления и права. 2012. № 4. С. 28–31.
2. Турусин С.В., Шевченко Е.Б. Федерация и федерализм: сходство терминов и различие содержания // Основы экономики, управления и права. 2012. № 3. С. 17–20.

3. Левашов В. Российское общество и правовое государство// Наука. Культура. Общество. 2005. № 3. С. 5–19.
4. Сорочайкин А.Н. Модернизация и ее идеологическое оправдание// Вестник Самарского государственного университета. 2005. № 4. С. 31–38.
5. Подопригора А.В. Трансформация территориального государственного устройства Российской Федерации в условиях глобализации. Екатеринбург, 2009. 21 с.
6. Макиавелли Н. Государь. Рассуждения о первой декаде Тита Ливия. О военном искусстве. М.: Мысль, 1997. 639 с.
7. Булдаков В.П. Революция как проблема российской истории // Вопросы философии. 2009. № 1. С. 53–64.
8. Королев С.А. Бесконечное пространство. Гео- и социографические образы власти в России. М.: ИФ РАН, 1997. 234 с.
9. Чичерин Б.Н. Россия накануне двадцатого столетия. Берлин: Изд-во Г. Штейница, 1901. 310 с.

*S.V. Turusin\**

#### **UNITARY FEDERALISM: ESSENCE AND HISTORICAL FORMS**

The paper is devoted to understanding of essence and historical forms of unitary federalism. When comparing different existed in the history types of federal structure, the author reveals the originality of Russian unitary federalism. Special attention is paid to the understanding of prospects of transformation of unitary federalism in the context of globalization.

**Key words:** federalism, unitary state, centralization, authoritarianism.

---

\* *Turusin Sergey Vasilievich* (sv-turusin@yandex.ru), the Dept. of Social and Humanitarian Sciences, Samara Institute of Opened Education, Samara, 443020, Russian Federation.