

18. Матвеев Г. К. Вина в советском гражданском праве. Киев: Изд-во Киевского государственного ун-та, 1955.
19. Матвеев Г. К. Основания гражданскоправовой ответственности. М.: Юридическая литература, 1970.
20. Ойгензихт В. А. Юридическое лицо и трудовой коллектив: Сущность. Поведение. Ответственность. Учебное пособие. Душанбе: Таджикский государственный ун-т, 1988.
21. Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав. М.: Статут, 2000.
22. Петров И. Н. Ответственность хозорганов за нарушения обязательств. М.: Юридическая литература, 1974.
23. Рабинович Ф. Л. Вина как основание договорной ответственности предприятия. М.: Юридическая литература, 1975.
24. Смирнов В. Т., Собчак А. А. Общее учение о деликтных обязательствах в советском гражданском праве. Учебное пособие. Ленинград: Изд-во Ленинградского государственного ун-та, 1983.
25. Черепяхин Б. Б. Труды по гражданскому праву. М.: Статут, 2001.
26. Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.). М.: СПАРК, 1995.
27. Алексеев Н. Н. Основы философии права. Учебник. СПб.: Лань, 1999.
28. Спиркин А. Г. Философия. Учебник. М.: Гардарики, 1999.
29. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. Изд. 3-е, стереотипное. М.: Статут, 2001.
30. Суворов Н. С. Об юридических лицах по римскому праву. М.: Статут, 2000.
31. Анохин П. К. Философские аспекты теории функциональной системы. Избранные труды. М.: Наука, 1978.
32. Анохин П. К. Узловые вопросы теории функциональной системы. М.: Наука, 1980.
33. Функ Я. И., Михальченко В. А., Хвалей В. В. Акционерное общество: история и теория (диалектика свободы). Минск: Амалфея, 1999. 608 с.

*Николай Михайлович Добрынин —
заместитель губернатора Ханты-
Мансийского автономного округа,
кандидат юридических наук, доцент*

УДК 342.24

ПРИНЦИПЫ И КРИТЕРИИ ПОСТРОЕНИЯ СИСТЕМЫ НОВОГО РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

АННОТАЦИЯ. В статье рассматриваются структурные и системные характеристики новой модели организации российского государства, предлагается концепция региона нового типа — в виде губернии — как базисного элемента системы нового федерализма.

The author considers structural and systemic characteristics of the new model of Russian state and offers his concept of a new type region — a «gubernia» as a basic element of new federalism system.

Федерализм интерпретируется как система постольку, поскольку он наделен признаками системы, а именно:

- 1) наличие совокупности элементов — субъектов федерации;
- 2) объединение элементов в рамках целостной совокупности государства;
- 3) многообразие связей между элементами как через организующее начало — федеральный центр, так и через взаимодействие между субъектами в экономической, социальной, правовой, политической и прочих сферах деятельности;
- 4) завершающий признак, по которому можно судить об эффективности системы, — ее устойчивость, понимаемая как устойчивость связей и взаимодействий между элементами в системе.

Исходя из этого, мы формулируем цель развития системы федерализма как достижение возможно большей устойчивости отношений внутри системы. Потребность в новом федерализме как концепции государственного устройства РФ вытекает прежде всего из требования создания условий для эффективного экономического развития российского общества и государства. Декларированная законодательством симметричность федерации должна наполниться новым содержанием через установление новой модели федеративных отношений — «нового федерализма»¹.

Цель нового федерализма — создание политической инфраструктуры для экономического развития. Мы уверены, что формирование системы нового федерализма возможно только как результат комплексной трансформации системы федеративных отношений в РФ, которая должна складываться из следующих элементов:

во-первых, поэтапное изменение субъектной структуры федерации в сторону уменьшения числа субъектов до 40–50 с укрупнением, основанным на критерии экономической целесообразности. В перспективе целью федеративной реформы должен стать отказ от этнополитического критерия в формировании субъектной структуры федерации и введение экономического критерия в качестве универсального;

во-вторых, модернизация нормативной базы федеративных отношений, перевод ее на исключительно конституционно-правовое регулирование с отказом как от договорных (договора между федерацией и ее субъектами), так и «указных» (федеральные округа) форм регулирования федеративных отношений в РФ;

в-третьих, создание в результате реформы нового системообразующего элемента федерации — «региона нового типа», — характеризующегося новой системой регионального управления и развитым экономическим базисом, поддерживающим функционирование субъектного статуса. Новый федерализм будет представлять собой гармоничное и взаимодополняющее сочетание основных элементов федерализма: экономического, правового и политического. При этом экономический элемент определяет правовую и политическую составляющие.

Мы полагаем возможным представить модель новых федеративных отношений в формуле: новый федерализм = «экономический» федерализм (в том числе «бюджетный») + федерализм как правовое явление + федерализм как элемент политической культуры и политической системы общества. Структурное описание системы нового федерализма вполне можно задать в виде следующих переменных и параметров:

$$SF = \{M, R, A, T\},$$

где:

SF — система нового федерализма;

M = { m_j } — совокупность субъектов федерации и особенности их социально-экономического, политико-правового и геополитического положения;

R = { r_j } — связи между элементами системы: субъектами, федеральным центром,

¹Добрынин Н. М. Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск: Наука, 2003. 468с.

объединениями субъектов (например, федеральными округами, межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия);

А — политико-административная структура федерации;

Т — модель федеративных отношений (симметричная федерация; унификация видов субъектов федерации; регион нового типа как элемент, основа нового государственного устройства).

На наш взгляд, отсутствие любого из указанных параметров позволяет говорить и об отсутствии целостной системы федерализма. Применяв формулу к современному состоянию российского федерализма, мы увидим, что в нашем случае нет параметра Т. Это дает основание сделать вывод о том, что кризисные тенденции в российском федерализме не преодолеть до тех пор, пока система федеративных отношений не будет построена на основе единой модели. Модель федеративных отношений при этом играет роль интегрирующего агрегата государственного механизма, придавая ему завершенность и целостность, с одной стороны, и развивая остальные параметры системы, с другой. Модель федеративных отношений постулирует фундаментальные основания всей системы федерализма: цель, задачи, критерии выделения элементов системы, оптимальные параметры элементов и связей между ними. Нам представляется, что вне модели федеративных отношений построение оптимальной и эффективной федерации недостижимо.

Как и любая социально-экономическая система, новый федерализм должен формироваться на основе *единой совокупности принципов*, которые можно условно разбить на *две основные группы*: первая — системные, обеспечивающие устойчивость, целостность и управляемость федерации; вторая — экономические, соблюдение которых приведет к созданию условий для равномерного социально-экономического развития федерации.

В федеративном государстве, переживающем длительный период политико-экономической реконструкции, каким является Россия, вопрос о федерализме неизбежно становится ключевым вопросом государственности, ее будущего. Вне отлаженной системы федеративных отношений невозможно строительство крепкого российского государства. Построение эффективной системы государственного устройства находится в плоскости общей эффективности действующего социально-экономического механизма. Построение новой федерации, решение насущных социально-экономических проблем должно осуществляться не механическим перераспределением бюджетных средств и искусственным укрупнением субъектов, а проведением системной реформы федеративных отношений, исходя, прежде всего, из роста социально-экономической эффективности, политической структуры российского государства. Мы считаем, что основополагающим, системообразующим принципом нового федерализма как модели государственного устройства является равенство прав федерации и ее субъектов в рамках предметов их ведения. На наш взгляд, из данного принципа непосредственным образом вытекают четыре следствия.

Первое. Федерация и субъекты федерации в равной степени ответственны за осуществляемые ими полномочия, но полномочия каждой стороны охватывают только те сферы, которые не может или не должна брать на себя другая сторона. При этом вектор передачи полномочий по преимуществу должен быть направлен от субъектов к федеральному центру. Недопустимо «указное», директивное перераспределение полномочий в федеративных отношениях.

Второе. Полноправным субъектом федерации должен и может признаваться субъект, способный реализовать принцип экономической самостоятельности. Равнозначность субъектов объективно недостижима в условиях экономической разнотатусности регионов. Регионы, не реализующие принцип экономической самостоятельности, не могут быть признаны субъектами федерации как не способные к эффективному выполнению целей и задач субъекта, системообразующего элемента федерации.

Третье. В федерации должно быть конституировано два уровня государственной собственности: федеральная собственность и собственность субъектов федерации. В соответствии с этим федерация и субъекты на равных правах, но на различных уровнях осуществляют, в соответствии с принципами федерализма, регулирование отношений собственности. В тесной взаимосвязи с двумя уровнями собственности находится и такая гарантия принципа территориальности, как принцип равных прав федерации и субъекта в распоряжении недрами и природными ресурсами, находящимися на территории субъекта. Этот принцип защищает экономические права субъектов от безответственности и неэффективности управления федеральной бюрократии.

Четвертое. Равноправие федерации и ее субъектов в рамках их предметов ведения на основе обеспечения соответствия доходных полномочий сторон их расходной ответственности. При реализации данного принципа необходима радикальная перестройка отношений в сфере бюджетного федерализма путем перехода от вертикальной модели, характерной для унитарных государств, к горизонтальной. Это означает прежде всего определение налогооблагаемой базы субъектов самими субъектами по следующей модели: одновременно с разделом предметов ведения определяются источники доходов бюджетов федерации и ее субъектов, которые выступают финансовой основой исполнения двумя уровнями государственного управления своих функций. Из принципа строгого разделения предметов ведения федерации и субъектов федерации следует разделение налогооблагаемых баз федерации и ее субъектов. Относительно же природных ресурсов и недропользования: в налоговом законодательстве должен строго соблюдаться принцип паритетного распоряжения доходами от природных ресурсов и недропользования федерацией и ее субъектами. Это определяется тем, что в принципе паритетного использования природных ресурсов выражается ключевая характеристика статуса субъекта — его территориальность.

При рассмотрении федерализма (как и любой системы) нами условно выделяют статический и динамический аспекты. Традиционно структура выступает в качестве статической характеристики системы, хотя в литературе встречаются попытки рассматривать структуру как постоянно изменяющееся явление (это главным образом характерно для работ структуралистов). Однако даже при эволюционном подходе к структуре (а такой подход правильный, поскольку структура, как и любое другое явление, подвержена изменениям) можно зафиксировать некую структуру лишь в определенный момент. Ведь изменение структуры неизбежно означает и изменение самой системы. Другими словами, при таком изменении мы уже будем говорить об иной структуре иной системы.

Иначе с организацией, характеризующей динамический аспект системы. Хотя и организация, и структура относятся к описанию внутреннего строения системы, структура фиксирует некий порядок расположения элементов и их иерархию, а организация определяет единство, упорядоченность взаимодействий всех элементов, что и обеспечивает целостность системы. Но взаимодействие всегда представляет собой некий процесс, поэтому если его и можно рассматривать по стадиям, то невозможно и бессмысленно пытаться найти в нем статические моменты.

Устойчивость системы, таким образом, зависит от прочности и устойчивости ее структуры и организации, задающих порядок расположения элементов и упорядоченность их взаимодействия. В федерализме система образуется как комплекс отношений между федеральным центром и субъектами федерации, урегулированный нормами федерального законодательства. В основе понимания природы системных явлений лежит исследование интегральных системных качеств, характеризующих сущность целостных образований. Такими фундаментальными качествами являются (по А. С. Автономову): организованность, целостность, сложность, функциональная анизотропность, инерционность².

Организованность, характеризующая уровень организации системы, определяет сосредоточение действий системы благодаря концентрации ресурсов и фокусированию свойств, достигаемым на основе функциональной дополнителности элементов данной системы, что позволяет разрешать актуальные противоречия системы. Организованность оценивается по таким критериям, как экономность, результативность и надежность. Организованность системы федерализма раскрывается через управляемость федерации и ее социально-экономическую эффективность. Федерализм обладает должным уровнем организованности только при целостности и интегрированности системы элементов — субъектов федерации.

Целостность можно определить как способность системы сохранять свою качественную специфичность в изменяющихся условиях среды. Целостность системы федерализма — это устойчивость объединения элементов (субъектов федерации) в единое государство. Любая федерация, если она создается на длительную перспективу, должна иметь законодательно закрепленные механизмы обеспечения целостности, в частности, недопустимо признание за субъектами права на сецессию.

Целостность представляет собой многоаспектное явление. Одна из важнейших ее составляющих — *интегрированность*. Интегрированность обеспечивает сплоченность частей в целое, причем в результате такой сплоченности свойства частей модифицируются и проявляются как качественно иные, характерные для наличной целостности и отличные от свойств отдельных элементов. Интегрированность проявляется также в функциональной ориентированности взаимодействия элементов системы на сохранение и развитие целостности путем снятия актуальных противоречий системы. Целостность выражается и в *активности*, т. е. способности системы к самодвижению.

К важнейшим компонентам целостности относится, наряду с упомянутыми, устойчивость, т. е. способность системы противостоять разрушающим воздействиям. В системе федерализма устойчивость достигается ограничением в механизме сдержек и противовесов дезинтегрирующих тенденций как в политике субъектов, ведущих к сепаратизму, так и в политике федерального центра, стремящегося к унитаризации федеративных отношений. Одним из аспектов целостности выступает *связность*, т. е. подсистема связей между элементами системы и ее ядром, между федерацией и ее субъектами. Связность дополняется *иерархичностью*, которая предполагает соподчиненность уровней системы, ее элементов по вертикали. Иерархическое построение систем не только экономично и помехоустойчиво, но в принципе представляет единственно возможный способ построения достаточно сложных систем. Иерархичность федерализма подразумевает два уровня государственной власти: федеральную и субъектов федерации. Иерархичность достигается четким разделением предметов ведения и полномочий между уровнями государственной власти федерации.

Коррелятивность — это закономерная взаимозависимость характеристик целостной системы, другими словами, коррелятивность (и это отличает ее от иерархичности) показывает горизонтальные взаимодействия внутри структуры, давая представление о координации, а не субординации элементов. Коррелятивность федерации — это способность субъектов федерации к эффективному социально-экономическому взаимодействию друг с другом, координации экономической политики, реализации совместных программ.

Следует отметить также *фрактальность*, т. е. запечатленность в элементах системы свойств, присущих данной системе как целостности, составляющих ее качественную специфику. Фрактальность федерализма — это наличие у субъектов федерации элементов системы собственных органов государственной власти, реализующих полномочия в рамках своей компетенции.

²Автономов А. С. Правовая онтология политики: К построению системы категорий. М., 1999.

Ключевое значение для устойчивости федеративной государственности имеет *инерционность* системы федерализма. Инерционность заключается в способности системы сохранять свое состояние и оказывать определенное сопротивление факторам, ведущим к изменению. Инерционность проявляется, во-первых, в том, что при любых воздействиях для перехода системы из одного состояния в другое требуется некоторое время, т. е. происходит запаздывание реакции на воздействие. Во-вторых, инерционность выражается в появлении снижающих эффективность системы помех в результате организационных возмущений во время перехода от одного состояния системы к другому как результат воздействия определенных сил и сопротивления им. Необходимо иметь в виду, что у любой системы есть зависящие от уровня ее инерционности объективные пороги величин управляющих воздействий, превышение которых влечет потерю ее качества, т. е. ее разрушение возникающими при этом инерционными силами. Гарантией устойчивости федеративных отношений является достижение через подсистему сдержек и противовесов такого уровня инерционности системы федерализма, при котором дезинтегрирующие воздействия будут гаситься в рамках обычных полномочий и механизмов субъектов федеративных отношений.

Приведенные нами выше качества и принципы системной организации применимы к федерализму в той же степени, в какой и к любой иной системе. Соответственно они должны проявляться в различных аспектах федерализма как сложной многомерной системы и, в частности, в описании региона как ключевого элемента системы федерализма.

Регион нового типа — это базисный образующий элемент системы нового федерализма. Мы считаем, что для эффективного выполнения своей функции в системе он должен обладать следующими свойствами:

- 1) равноправность относительно других субъектов, в отношениях с ними и федеральным центром;
- 2) экономическая самостоятельность, т. е. способность региональных органов государственной власти эффективно выполнять свои функции за счет доходной базы регионального бюджета;
- 3) территориальность — регион обладает своей территорией, располагает правом участия в распоряжении недрами и природными ресурсами, расположенными на его территории;
- 4) наличие у региональных органов государственной власти прав и полномочий, соразмерных с уровнем социальной ответственности и достаточных для достижения целей и задач регионального управления, необходимым условием чего является четкое разграничение предметов ведения между федеральными и региональными органами государственной власти, а на уровне региона — между органами государственной власти и местным самоуправлением;
- 5) управляемость региона в результате эффективности системы органов государственности власти и местного самоуправления, функционирующей на принципах экономической целесообразности.

Создание регионов нового типа возможно только в результате комплексной трансформации федеративных отношений в целом, так как существующая федеративная структура не обеспечивает заданных свойств субъекта как системообразующего элемента. Ключевым направлением оптимизации федеративной структуры в наших условиях должно быть неременное преодоление разностатусности субъектов федерации. Хотя в Конституции и зафиксировано равенство статусов субъектов федерации, но на протяжении 1990-х гг. одной из важнейших характеристик развития российских федеративных отношений стала тенденция к фактическому признанию федеральным центром разностатусного характера субъектов. Объективно правовым выражением такой тенденции явились повсеместно заключаемые двусторонние договоры между федерацией и ее субъектами о разграничении предметов ведения и полномочий. Попытка преодоления кризисных тенденций путем двусторонних дого-

воренностей между субъектами и федеральным центром закономерно окончилась провалом, что объяснимо игнорированием принципа экономической самостоятельности субъектов. *Реальный федерализм возможен только при равноправных и экономически самостоятельных субъектах.*

Специфика российского федерализма проявляется в следующем: *во-первых*, наличествует обширная группа субъектов, требующих особого статуса (это относится, прежде всего, к национально-территориальным образованиям, т. е. республикам и некоторым автономным округам); *во-вторых*, большинство субъектов РФ не располагают достаточной экономической базой, которая позволила бы ставить на повестку дня вопрос о признании за ними статуса экономически равноправного субъекта федерации. При этом экономическая разноразностность имеет важное политическое следствие, а именно — ограниченность реальных прав дотационных субъектов в отношениях с федеральным центром по сравнению с экономически развитыми регионами. Такая ситуация породила, в свою очередь, опасную и безответственную тенденцию в политике федерального центра, заключающуюся в сознательном экономическом ослаблении развитых регионов, понижении их политического статуса через приведение в состояние экономической зависимости.

В отношении сырьевых регионов это особенно проявилось за последние полтора года в ограничении региональной доли в распределении поступлений от недропользования, а также в призывах к отмене регионального участия в распоряжении природными ресурсами, находящимися на территории региона.

Таким образом, приоритетная задача в построении нового российского федерализма — установление единого статуса субъектов в составе федерации. Мы полагаем важным заметить, что инструментом достижения поставленной цели должно стать принятие предлагаемого нами проекта федерального конституционного закона «О статусе субъекта Российской Федерации» и последующее приведение статусов субъектов в соответствие с этим законом. Различным правовым аспектам статуса субъектов посвящена отдельная глава проводимого нами исследования, здесь же считаем необходимым остановиться лишь фрагментарно на некоторых системно-политических аспектах данной проблемы.

Существующие шесть видов субъектов федерации при унификации статуса необходимо свести к возможно меньшему числу разновидностей. При этом, как нам представляется, в течение ближайшего десятилетия преждевременной будет постановка вопроса о полном отказе от этнополитического критерия в формировании субъектов федерации. Масштабное упразднение статуса национальных республик в ряде случаев может привести к тяжелым политическим и социальным последствиям и к росту сепаратистских настроений.

Сохранение отдельного статуса города федерального значения для Москвы и Санкт-Петербурга объективно обусловлено управленческой целесообразностью и спецификой региона муниципального образования. В то же время такие виды субъектов федерации, как край, область, автономная область, автономный округ, на наш взгляд, вполне могут быть интегрированы в одном виде субъектов — регионах нового типа, вокруг которых в дальнейшем и должно осуществляться федеративное строительство в РФ. Немаловажное значение имеет наименование региона нового типа. Дело в том, что федерализм — составная часть политической культуры общества, а в политической культуре новое государственно-правовое содержание неизбежно должно ассоциироваться с новым наименованием вида субъекта. В контексте наименования находится и реализация принципов целостности и иерархичности федерализма как системы. Только единая, иерархически выстроенная вертикаль власти способна обеспечить четкое определение функций и полномочий органов государственной власти на всех уровнях, а также ответственность за реализацию закрепляемых за сторонами федеративных отношений полномочий.

Одним из важнейших препятствий на пути «отстройки» вертикали власти в современном российском федерализме стало отсутствие упорядоченности в формировании региональных органов власти, которые радикально отличаются от субъекта к субъекту даже по наименованиям руководящих органов, не говоря уже о структуре и распределении полномочий.

Специфическим российским феноменом федералистской политической культуры стали парадоксальные статусы и наименования должностей глав исполнительной власти субъектов федерации. Так, для республик обычным стал президент, что характерно для суверенного государства и служит постоянной подпиткой сепаратистских настроений в элитах этих регионов. Абсурдным представляется массированное использование термина «губернатор» для обозначения главы исполнительной власти субъекта в условиях, когда губернии не существуют как вид субъекта федерации. Губернаторы руководят краями, областями и автономными округами. В сущности, это неизбежно, так как в русском языке нет терминов «областник» или «краеватор», а словосочетание «глава администрации», использовавшееся в начале 1990-х гг., неудобно для повседневного речевого и делового оборота. Введение федеральным законодательством института региональных правительств породило еще большую управленческую путаницу и, вместе с ней, должности министров, премьеров и вице-премьеров. Такой же разницей царит и в наименованиях законодательных (представительных) органов субъектов: думы сочетаются с законодательными собраниями и областными советами; появились даже такие, как Государственная Дума субъекта федерации.

Эта на первый взгляд второстепенная проблема далеко не так безобидна, как могло бы показаться. Дело в том, что терминологическая путаница и раздвоенность политической культуры порождают институциональный разрыв в управлении. Происходит перманентный конфликт формы и содержания элементов системы регионального управления, который зачастую усугубляется проблемой соответствия реальных полномочий и социальной ответственности властей субъектов. Невозможно говорить о региональном уровне власти и реальном равноправии субъектов, когда на уровне регионов мы наблюдаем чересполосицу должностей и полномочий, отличных как по форме, так и по содержанию.

Поэтому создание региона нового типа ставит актуальную задачу принятия в качестве базового такого вида субъекта, который позволит максимально безболезненно провести интеграцию органов управления путем приведения их к единой форме с идентичным наполнением. Естественно, что в качестве региона нового типа не могут выступать уже существующие виды субъектов, поскольку форма республики отпадает как создающая потенциальную опору для сепаратизма, а форма области вызовет протесты, например, у краев, которые воспримут ее как понижение своего статуса.

Регион нового типа должен обладать таким наименованием и статусом, которые позволят максимально безболезненно трансформировать на его основе уже существующие субъекты и наполнить их новым содержанием, в частности, унифицировав системы исполнительной и законодательной властей. Основываясь на исторических традициях российской государственности, необходимости приведения в соответствие формы и содержания структуры регионального управления, мы приходим к выводу, что единственно возможной формой для региона нового типа является *губерния* — как субъект федерации, составными элементами которого могли бы стать волость, уезд.

В пользу создания регионов нового типа в виде губерний говорят следующие факторы. *Первый* — историческая преемственность. *Второй* — отсутствие прямой связи с существующими видами субъектов, что облегчит трансформацию на основе критерия экономической целесообразности и исключит попытки возрождения малоэффективных конструкций советского периода. *Третий* — возможность построить в губерниях новую, более эффективную систему управления с единой терминологией

для обозначения органов государственной власти субъектов, логично увязанной с видом субъекта. Во главе исполнительной власти губерний должны стоять губернаторы, а законодательная власть должна осуществляться губернскими думами. *Четвертый* — историческая традиция и политическое сознание не вкладывают в содержание понятия «губерния» государственного суверенитета, в отличие от республик, что, в свою очередь, даст дополнительную гарантию от проявлений сепаратизма в регионах нового типа. Введение губерний как стержневого системообразующего элемента нового федерализма позволит осуществить в сжатые сроки переход к новой модели федеративных отношений, в которой останется только три вида субъектов вместо шести. Края, области, автономная область, автономные округа окажутся сведенными в один вид субъектов — губернии, в соответствии с критерием экономической самодостаточности новых субъектов. Таким образом, построенная на основе модели «нового федерализма» Российская Федерация будет состоять из трех основных видов субъектов: республики, губернии, города федерального значения.

Мы уже отмечали, что полный отказ от этнополитического критерия в формировании федеративных отношений путем упразднения республик, судя по всему, остается делом будущего. Вместе с тем, полагаем, следует согласиться с исследователями, которые, отсылая к опыту Советского Союза, Югославии и других стран, называют формирование субъектов по этническому признаку «бомбой замедленного действия, заложенной под здание российского федерализма». Еще раз в связи с этим напомним об идее А. И. Солженицына, предлагавшего в начале 1990-х гг. отказаться от национального критерия в формировании субъектов путем перехода к губернскому принципу государственного устройства. Противники такой идеи аргументировали свою критику тем, что унификация типов субъектов и отказ от национального критерия не смогут обеспечить гармоничного национально-культурного развития народов нашей многонациональной федерации. По этому поводу считаем важным подчеркнуть, что в современных условиях плюралистического демократического государства для развития национальных культур нет объективных препятствий, подобных тем, которые могли быть в жестко идеологизированном обществе Советского Союза. В настоящее время деятельность общественных организаций и различных национально-культурных обществ в пределах одного субъекта федерации не встречает никаких преград и вместе с тем не является основанием для создания автономий. Воплощение национального принципа в федеративных институтах является характеристикой тоталитарной политической системы с ее поглощением общества государственными институтами. На наш взгляд, объективной необходимости в государственном аппарате для национально-культурного развития нет, в то же время по-прежнему остается безотлагательной потребность обеспечения равноправия субъектов и устойчивости федерации.

Рассмотрим некоторые аспекты построения системы нового федерализма. Как нами отмечалось выше, первым этапом становления новых федеративных отношений в РФ, надеемся, станет формирование экономически самодостаточных регионов нового типа — губерний. Однако, сформулировав цель процесса и четко осознавая, что это только инструмент реформы, мы должны определить ее конечный системный результат, а именно — оптимальное для Российской Федерации число системообразующих элементов — субъектов. Существующие 89 субъектов в силу своей многочисленности породили проблему оптимизации управляемости федерации. Несомненно, что их число подлежит уменьшению в процессе реформы и перехода к региону нового типа как системообразующему элементу федерации. Но каждое сокращение имеет известные пределы, и увлекаться созданием крупных регионов не следует, так как на будущее закладывается база возможного регионального сепаратизма. Нам представляется, что, вероятнее всего, конечное число субъектов неизбежно станет результатом компромисса между управленческой и экономической целесообразностью, с одной стороны, и объективными противоречиями российского

федерализма (недопустимостью создания «крупных» субъектов и сохранением в существующем виде ряда республик, геополитическими факторами в формировании субъектов и т. п.) — с другой.

Ключевым фактором, влияющим на управляемость федерации, является соответствие федеративной структуры закону кратности. Математический закон кратности гласит, что с увеличением числа элементов на один элемент число взаимосвязей между ними увеличивается в квадрат числа элементов, т. е. экспоненциально. Анализируя мировую практику федерализма, мы увидим, что среднее число субъектов в федерациях составляет 22, т. е. соотношение «центр — регионы» 1:22. Российский исследователь Э. Алаев вывел из этого эмпирическое доказательство оптимального числа субъектов. Согласно Алаеву, численность в 20–25 субъектов создает управленческие условия для постоянного взаимодействия Президента РФ с главами исполнительной власти субъектов, а также позволяет главе государства достаточно регулярно посещать все субъекты в период пребывания в должности³. Следствие этого — эффективная система оперативного управления по линии «центр — регионы», при которой федеральный центр имеет для этого достаточные возможности. Проблема оптимальной численности субъектов в РФ должна решаться исходя из баланса двух основных и обязательных характеристик нового федерализма: *во-первых*, это экономическая самодостаточность и равностатусность субъектов, для достижения которой и проводится укрупнение; *во-вторых*, это недопустимость возникновения геополитических и экономических оснований для региональной автаркии и вытекающей из нее тенденции к сепаратизму. Сведение существующих субъектов к числу 20–25 может иметь именно такие последствия. Поэтому желателен другой вариант, при котором сокращение численности субъектов будет происходить с соблюдением принципа экономической самодостаточности, но при этом не представлять потенциальной угрозы целостности федерации. Известно, что одна из наиболее эффективных и устойчивых федераций — США — насчитывает 50 субъектов. Исходя из данной эмпирической закономерности, мы можем обозначить число в 50 субъектов как максимально возможное для новой федерации, а нижний предел взять за 40, так как при этой численности субъекты не будут достаточно крупными. Таким образом, один из вариантов заключается в том, что новый федерализм подразумевает федерацию, состоящую из 40–50 равноправных, экономически самодостаточных и эффективно управляемых субъектов.

Вопрос об оптимальной численности субъектов также может быть решен через введение системы показателей, которые могут их описать эффективность федеративной системы. Действительно, разработка новой модели федерализма неизбежно подводит нас к необходимости оптимального государственного устройства и его эффективности. *Чтобы попытаться наиболее правильно решить эту задачу, введем, по меньшей мере, систему прямых и обратных показателей.* В данном случае прямой показатель — *плотность федерации*, а обратный — *емкость федерации*. Нетрудно посчитать, какова плотность или емкость федерации по территории, населению, ВРП и т. п.

Так, *плотность федерации* — это относительная величина, получаемая путем деления количества субъектов федерации на территорию, население или иной количественный показатель:

$$\pi_{\text{фр}} = \alpha / \xi,$$

где:

$\pi_{\text{фр}}$ — плотность федерации по территории;

α — количество субъектов федерации;

ξ — территория страны, км².

³Алаев Э. Административно-территориальное деление России (историческая справка) // Федерализм. 1999. № 2.

Аналогично рассчитываем и другие прямые показатели эффективности федерации, подставляя вместо территории население, размер ВРП и т. п.

Обратный показатель эффективности федерации — емкость федерации. Ее определяем по формуле $E_{фт} = \xi / \alpha$, соответственно для населения или другой используемой переменной. Например, для Российской Федерации на 2001 г. $\pi_{фт} = 89/17\,075\,400 = 5,212 \cdot 10^{-6}$ субъекта/км², а $E_{фт} = 17\,075\,400/89 = 1,919 \cdot 10^5$ км²/субъект федерации. Плотность Российской Федерации по населению в 2001 г.

$$\pi_{фн} = 89/145\,925\,000 = 6,099 \cdot 10^{-7} \text{ субъект/человека};$$

$$E_{фн} = 145\,925\,000/89 = 1,64 \cdot 10^6 \text{ человека/субъект федерации.}$$

В США плотность федерации по населению примерно в те же годы равна $50/270\,000\,000 = 1,852 \cdot 10^{-7}$, емкость федерации по населению $270\,000\,000/50 = 5,4 \cdot 10^6$, т. е. плотность федерации в РФ по населению больше, чем в США, в 3,29 раза, а емкость федерации по населению в США больше, чем в России, в 3,29 раза. $E_{фтСША} = 50/9\,363\,200 = 5,34 \cdot 10^{-6}$ штата/км². $E_{фтСША} = 9\,363\,200/50 = 1,873 \cdot 10^5$ км²/штат. Ошибки в определении оптимальной численности субъектов могут привести к тяжелым последствиям для развития российской государственности в целом. Так, депутат Государственной Думы РФ Николай Пискун после парламентских слушаний 14 ноября 2002 г. по проблемам административно-территориального устройства РФ заметил, что при формировании сверхкрупных и самодостаточных территорий рано или поздно может возникнуть угроза целостности России. «Идя по такому направлению, мы объединим несколько субъектов федерации в один, который будет довлеть над федерацией. И если, не дай Бог, эти объединенные субъекты не найдут между собой общий язык, то могут возникнуть пограничные княжеские войны. Это напомним нам древнюю историю, когда Россия распалась на отдельные княжества»⁴.

Таким образом, мы можем особо отметить наличие принципов и критериев для построения системы нового российского федерализма.

⁴http://www.vesti.ru/interviews_print.html?pid=3649.