

УДК 323

**ОБЩЕСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА КАК ОСНОВА  
СТАБИЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛИЗМА***М.Х. Фарукишин***Аннотация**

В статье рассматривается вопрос о значении поддержки общественным мнением федеративной формы государственного устройства для стабильности федеративного государства. На основании результатов изучения общественного мнения в нескольких федеративных системах, включая Россию, общественная поддержка признаётся существенным элементом федералистской политической культуры, оказывающим определяющее влияние на устойчивость и характер развития политических систем. Отмечается, что в России федералистская культура практически не сформирована, поэтому о перспективах федерализма говорить достаточно сложно.

**Ключевые слова:** федерализм, федеративная форма государственного устройства, лояльность граждан, федеральная и региональная идентификация, стабильность федеративного государства.

Существует множество факторов, обеспечивающих стабильность федеративных систем. Несомненно, что одним из них является поддержка федеративного устройства государства населением или по крайней мере его прогрессивными группами, которые должны быть убеждены, что федеративная природа государства в наибольшей мере отвечает их интересам. Поддержка или отсутствие поддержки федеративной системы служит одним из показателей наличия или отсутствия в обществе федеральной культуры.

В отношении населения к федерализму следует различать два аспекта. Первый – это отношение к федеративной форме государственного устройства в целом. Второй аспект проявляется в дифференцированном подходе населения к выбору объекта преимущественной поддержки, в качестве которого может выступать либо вся федерация, либо отдельный её субъект, а также к оценке тех или иных институтов федерализма.

Специалистами было замечено, что в федеративном государстве лояльность граждан разделяется в зависимости от уровня власти и управления – федерального, регионального или местного: так, одни воспринимают как более близкую для себя ту часть федерации, на территории которой они проживают, другие, напротив, связывают свои интересы прежде всего с федеральными органами власти и, соответственно, по отношению к ним выражают свои предпочтения и большую лояльность.

В принципе могут быть одновременно проявлены и оба вида лояльности. Идентификация тех или иных граждан с федерацией отнюдь не исключает их

идентификации с субъектом, на территории которого они проживают, и наоборот. Характерно, например, что, несмотря на наличие в составе бельгийской федерации трёх коммун, образованных по этнолингвистическому принципу, население Бельгии в основном более готово идентифицировать себя со страной в целом, чем с какой-либо её частью или этнической общностью.

Собственно разделение лояльности – это элемент федералистской политической культуры, и он по-разному проявляется в культуре обществ, имеющих федеративное устройство. Кстати, в зарубежной науке высказывалось мнение, что от направленности лояльности зависят и особенности федеративного устройства. Там, где лояльность населения к своему региону (субъекту федерации) преобладает над лояльностью к федеративному государству в целом, вероятнее всего, что федеративная система будет в административном и фискальном отношениях более децентрализованной [1, р. 4].

В Российской Федерации картина в этом отношении представляется достаточно сложной, особенно во входящих в её состав республиках. На волне роста этнического самосознания титульных наций и в то же время при неумелой политике федерального центра у значительной части населения этих республик и, конечно, в первую очередь среди представителей коренных наций в 90-е годы прошлого века сложилось определённое отчуждение в отношении федеративного государства в целом и, напротив, усилилась лояльность к своей республике. В то же время так называемое русскоязычное население по-прежнему связывало свои предпочтения главным образом с федеральным центром, проявляя меньшую лояльность по отношению к республике, в которой оно проживает.

Однако сочетание или конфликт указанных идентификаций не снимает с повестки дня вопрос об отношении населения к федерализму в целом, поскольку именно от ответа на него зависит стабильность или нестабильность федеративного государства. Результаты массовых опросов, проведённых в 1999–2009 гг. в США, Канаде и Мексике, позволили сделать вывод: «Более половины респондентов (и более двух третей американцев и канадцев) согласны с тем, что федеральная форма управления предпочтительней любого другого вида управления» [2, р. 68]. По мнению некоторых исследователей, «американский федерализм остаётся американским идеалом, который поддерживается каждым в принципе, но не защищается практически никем, когда он представляет препятствие общенациональному действию по продвижению какого-нибудь одобряемого интереса» [3, р. 788].

В Соединённых Штатах Америки, по свидетельству Дж. Варата, «автономию политики штатов в пределах более широкой федеральной системы некоторые ценят потому, что она предусматривает более благоприятные и более доступные возможности для политического участия. Другие ценят её относительно большую отзывчивость на различные местные потребности, ценности и культуру. Третьим важен её результат как противовес концентрации центральной власти, которая потенциально может угрожать индивидуальной свободе» [4, р. 23].

По мнению С. Бирса, «американцы рассматривают федерализм скорее как инструментальную, чем потребительскую ценность – он ценится прежде всего из-за своих последствий, но не как цель сама по себе» [5, р. XIII]. «Большинство людей, – пишет другой американский политолог, – мало интересуют абстрактные

дебаты по поводу того, какой уровень правительства должен быть ответственным за решение той или иной задачи. Чем озабочено большинство людей, так это тем, чтобы проводилась политика, которую они хотят» [6, p. 27].

Что касается Канады, то там «федеральная политическая культура, которая, по-видимому, разделяется большинством канадцев, помогает удерживать страну в состоянии единства» [2, p. 72].

В ФРГ позиции общественности по отношению к федеративным структурам в высокой степени амбивалентны. Проведённое в Германии исследование обнаружило расхождение во мнениях между теми, кто разрабатывает и реализует политику, и учёными, с одной стороны, а также основной массой граждан, с другой. Результаты исследования продемонстрировали и то, насколько широкую поддержку общественности имеет тезис о необходимости более тесного сотрудничества между федеральной властью и землями. Респонденты высказывались также в пользу достижения большей солидарности в отношениях между самими землями (см. об этом [7, p. 560, 572–573]).

В целом немецкая общественность настроена в отношении федерализма, несомненно, позитивно. Объясняя причины поддержки немцами своей федеральной системы, один из зарубежных исследователей, в частности, отметил, что корни этой поддержки кроются, очевидно, в осознании того, что «федерализм, рассредоточивая власть территориально, делает злоупотребление ею менее вероятным и служит в качестве барьера против эксцессов демократии. Другими словами, федерализм рассматривается как дополнение или коррелят либеральной системы правления, в которой сдержки и противовесы помогают защищать свободу индивида» [8, p. VII–VIII].

В Австралии федерализм связывают с расширением рамок политического участия регионов. «Федерализм дал Австралии преимущества двух уровней управления, при которых увеличились возможности политического участия и некоторые штаты могут предпочесть вести свои дела иначе, чем другие. Это расширило сферу всех видов политической активности» [9, p. 240].

Как видим, мотивы массовой поддержки федеральной системы могут быть различными и, по мнению ряда политологов, большинство людей подходит к федерализму чисто инструментально, как к средству, обеспечивающему в конкретных обстоятельствах более комфортные условия жизни. По-видимому, мотивы признания ценности федеральной политики не имеют принципиального значения и могут отличаться в разных странах. Важна сама поддержка как существенный элемент федералистской политической культуры.

Правда, не везде, даже в развитых федерациях, отношение к федеративной форме государственного устройства одинаково позитивное. Если в Швейцарии она пользуется сильной поддержкой как со стороны населения, так и со стороны элиты, то в Австралии опросы общественного мнения показали, что большинство жителей настроено в отношении федерации довольно негативно. Только 36% опрошенных выразили абсолютную уверенность в необходимости существования штатов, тогда как 64% респондентов считают необходимым упразднить штаты, хотя, по результатам социологических исследований, в некоторых австралийских штатах (Новом Южном Уэльсе и Квинсленде) степень поддержки

федеративной формы государственного устройства значительно выше (от 50.3% до 82%), чем в среднем по Австралийскому Союзу [10, р. 34, 37, 38].

Отношение населения России к федерализму, в отличие от ситуации, скажем, в США, ФРГ и тем более в Швейцарии, характеризуется инертностью. Согласно проведённому в 2011 г. группой «Циркон» (Москва) исследованию состояния и перспектив развития российского федерализма в массовом сознании и экспертных оценках, тема федерализма далека от повседневных жизненных интересов народа. Простые люди в массе своей не представляют, что такое федерация и федерализм, и в целом эта проблема находится на крайней периферии массового сознания.

По-видимому, нет заинтересованности в федерализме и у самой российской политической элиты, а между тем её политическая воля создать эффективное федеративное государство при наличии действительно веских причин для этого, понимание ею принципов федерализма, его сильных и слабых сторон приобретают в современных условиях огромное значение.

В настоящее время, когда накоплен довольно большой массив информации о первых и последующих годах появления в новейшей истории России элементов федерализма, есть основания сомневаться, что строительство федеративного государства действительно было одной из важнейших целей общенациональной политической элиты 90-х годов прошлого столетия, в первую очередь её стратегического ядра. Складывается впечатление, что общероссийский центр власти согласился на создание суррогата федерализма вынужденно, прежде всего под давлением существовавших противоречий и неизбежного противоборства между союзным и российским центрами власти, а также под давлением политических элит российских регионов, особенно бывших автономных республик. В условиях широко охватившей страну анархии, слабости государства, потери управляемости и реальной опасности развала страны тогдашнее российское руководство среди прочих мер взяло на вооружение тактику уступок региональным политическим элитам и предоставления субъектам федерации достаточно широких прав с расчётом в дальнейшем, по мере укрепления центральной власти, взять реванш и покончить с федеративным проектом, если не на словах, то на деле.

По характеристике одного зарубежного автора, «к середине 1990-х гг. растущие центробежные силы и неэффективность центральной администрации оставляли правительству Ельцина небольшой выбор путей, кроме как развивать процесс федерализации в целях сохранения территориальной целостности России, все более уделяя внимание примирению интересов конфликтующих республик и регионов» [11, р. 51].

Недалекое будущее должно показать, насколько оправданно наше предположение о незаинтересованности правящей элиты в укреплении федеративной природы российского государства.

Между тем в свете данного предположения иначе воспринимаются многие сегодняшние действия российских властных структур: проводя оправданную политику укрепления вертикали власти, они под этим лозунгом предпринимают шаги, разрушающие ростки федерализма на российской почве, шаги, которые можно рассматривать как своеобразный реванш за вынужденные уступки,

сделанные в 90-е годы. Есть, на наш взгляд, определённая доля справедливости в словах шотландского политолога К. Росса о том, что «с момента подписания Федеративного договора в 1992 году главная проблема для России заключалась в том, как отвоевать некоторые из прав, которые были делегированы регионам в 1992 г.» [12, р. 408].

Российская политическая элита не только не проявляет интереса к укреплению федеративного характера российского государства, она сама является инициатором дефедерализации, поскольку принятые в 2000-е годы меры в области государственного строительства были направлены на унитаризацию России. Сверхцентрализация усиливает бесконтрольность федеральной политической элиты и всего бюрократического государственного аппарата.

В последние годы само понятие федерализма практически полностью выпало из политического дискурса руководящих деятелей России. Несмотря на конституционную характеристику России как федеративного государства, в провозглашённой властью концепции модернизации для федерализма не оказалось места. Региональные политические элиты сдали свои прежние позиции, и их нельзя считать способными противостоять разрушению ростков федерализма.

Что касается возможной роли политических партий в укреплении федерализма на российской почве, то следует иметь в виду, что если роль одних партий практически незаметна, поскольку они удалены от власти, то самостоятельная роль партии власти незначительна потому, что она целиком находится в услужении федеральной исполнительной власти и национального лидера (см. подробнее [13]).

Таким образом, одна из бед российского федерализма заключается в том, что в России в настоящее время нет ни одной мощной социальной и политической силы, которая выступала бы за федерализм. По-видимому, единственным сторонником федералистских идей и практики, убеждённым в безальтернативности федерализма для России, остаётся пока часть научной общественности. Но без широкой социальной поддержки перспективы российского федерализма весьма туманны.

### Summary

*M.Kh. Farukshin. Public Support as a Basis for the Stability of Federalism.*

This paper considers how public support of federal form of government is important for maintaining stability of a federal state. A study of public opinion in several federal systems, including the Russian Federation, revealed that public support is an essential element of the federalist political culture and has a determining influence on the nature and stability of political systems. It is mentioned that the federalist culture in Russian is practically unformed, and to speak about the prospects of federalism is quite difficult.

**Keywords:** federalism, federal form of government, loyalty of citizens, federal and regional identification, stability of the federal state.

### Литература

1. *McKay D.H. Designing Europe: Comparative Lessons from the Federal Experience.* – Oxford: Oxford Univ. Press, 2001. – 167 p.

2. *Kincaid J., Coley R.L.* Citizen Attitudes Toward Issues of Federalism in Canada, Mexico, and the United States // *Publius*. – 2011. – V. 41, No 1. – P. 53–75.
3. *Graglia L.* Lopez, Morrison, and Raich: Federalism in the Rehnquist Court // *Harv. J. L. & Pub. Pol'y*. – 2008. – V. 31, No 2. – P. 761–794.
4. *Varat J.D.* Economic integration and interregional Migration in the United States Federal System // *Comparative Constitutional Federalism: Europe and America* / Ed. by M. Tushnet. – N. Y.: Greenwood Press, 1990. – P. 21–66.
5. *Beer S.* Introduction // *New Federalism: Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan* / Ed. by T. Conlan. – Washington D.C., 1988. – P. XI–XXII.
6. *Nice D.* Federalism: The Politics of Intergovernmental Relations. – N. Y.: St. Martin's Press, 1987. – 226 p.
7. *Petersen Th., Scheller H., Wintermann O.* Public Attitudes towards German Federalism: A Point of Departure for a Reform of German (Fiscal) Federalism? Differences between Public Opinion and the Political Debate // *German Politics*. – 2008. – V. 17, No 4. – P. 559–586.
8. *German Federalism Today* / Ed. by Ch. Jeffery, P. Savigear. – N. Y.: St. Martin's Press, 1991. – IX + 167 p.
9. *Rydon J.* The Australian Tradition of Federalism and Federation // *Comparative Federalism and Federation. Competing Traditions and Future Directions* / Ed. by M. Burgess, A.-G. Gagnon. – Toronto: Univ. Toronto, 1993. – P. 227–243.
10. *Gray I., Brown A.* The Political Viability of Federal Reform: Interpreting Public Attitudes // *Federalism and Regionalism in Australia: New Approaches, New Institutions?* – Canberra: Australian National Univ. Press, 2007. – P. 33–53.
11. *O'Brien D.M.* The Russian Federation and “functional federalism”: lessons from Tatarstan and Chechnya // *The Changing Faces of Federalism* / Ed. by S. Ortino, M. Žagar, V. Mastny. – Manchester: Manchester Univ. Press, 2005. – P. 47–62.
12. *Ross C.* Federalism and Democratization in Russia // *Communist and Post-Communist Studies*. – 2000. – V. 33, No 4. – P. 403–420.
13. *Фарушкин М.Х.* Состояние российского федерализма: взгляд из региона // *Политическая наука*. – 2011. – № 4. – С. 97–119.

Поступила в редакцию  
29.11.12

---

**Фарушкин Мидхат Хабибович** – доктор философских наук, профессор кафедры политологии, Казанский (Приволжский) федеральный университет, г. Казань, Россия.  
E-mail: [Midkhat.Farukshin@ksu.ru](mailto:Midkhat.Farukshin@ksu.ru)