

ФЕДЕРАЛИЗМ ИЛИ УНИТАРИЗМ КАК СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ВЫБОР И ЕГО ПОСЛЕДСТВИЯ (СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РОССИИ И КАЗАХСТАНА)

Бусыгина И.М., Таукебаева Э.

Выстраивая новую политическую систему, политическая элита неизбежно сталкивается с необходимостью решения ряда вопросов, которые по значимости можно обозначить как *стратегический выбор*. Обычно именно в этом контексте говорят о выборе между президентством и парламентаризмом, указывая на долгосрочные последствия того или иного решения. Стратегический характер имеет и выбор между федерализмом и унитаризмом. Очевидно, что для любой территориально протяженной страны вопрос о характере взаимоотношений между центром и территориальными единицами (регионами) является одним из ключевых. На практике речь идет о степени политической и экономической автономии, которой обладают регионы.

После распада Союза ССР и появления на его месте новых независимых государств перед ними встал вопрос о выборе формата отношений между центром и регионами — понятно, что это относилось прежде всего к территориально протяженным (и при этом многосоставным) государствам, таким как Россия и Казахстан. Элиты этих государств сделали принципиально различный выбор: Россия — в пользу федерализма, Казахстан конституционно закрепил унитарный характер государства. Сегодня этим решениям уже более 20 лет, и мы можем попытаться оценить последствия выбора в обоих государствах.

Были ли альтернативы?

В России после распада СССР фактически с нуля строилась новая политическая система, которая была заявлена как демократическая. Демократия (в отличие от империи и советского государства) в принципе предусматривает качественно различные способы решения территориальной проблемы: демократическое государство может быть и федеративным, и унитарным. Однако реального выбора способа решения территориальной проблемы у российского политического класса не было в силу ряда причин, главной из которых является то, что в этот период (конец 80-х — начало 90-х годов) сегментарные различия с появлением нового ресурса — массовой политики — впервые приобретают политическое значение (прежде всего в этнических регионах, представителем которых становится Татарстан). Элиты регионов, еще в раннесоветское время образованные на этнической основе, опираясь на этническую мобилизацию, добиваются привилегированного положения — крайне высокой степени автономии от центра. Ни игнорировать устремления регионов, ни подавить их центр, занятый жестким противостоянием внутри себя по линии «реформаторы — демократы» / «консерваторы — коммунисты», не в состоянии. Так что федерализм становится «выбором без выбора», средством хоть какой-то гарантии лояльности регионов и предотвращения хаотической

децентрализации. Выбор федеративной формы еще до Конституции 1993 года был закреплен Федеративным договором от 31 марта 1992 года. Таким образом, последующие дискуссии велись не о выборе между федерализмом или унитаризмом, но о характере «нужной» для России федерации, прежде всего в отношении сохранения (или отмены) этнических регионов. Выбор был сделан в пользу чрезвычайно сложного федеративного дизайна: асимметричной сложносоставной федерации, состоящей как из этнических регионов (республик, автономных округов, автономной области), так и из регионов, выделенных по территориальному признаку (областей, краев, городов федерального подчинения).

В отличие от России, в Республике Казахстан после распада СССР и до принятия конституции не было практически никаких дискуссий относительно выбора территориального устройства страны. В большинстве научных работ и статей даются такие формулировки: «...после обретения независимости, в определенный момент развития страны централизация власти была *необходима и оправдана*»¹. «Казахстан, в первые годы после обретения независимости, будучи в составе Советского Союза, получил централизованную систему управления государством, экономикой, обществом. На этапе становления для решения таких приоритетных задач, как строительство основ государства, укрепление суверенитета страны,

сохранение территориальной целостности, *централизация была не только необходима, но и оправдана*»². «Республика Казахстан по форме государственного устройства является унитарным государством, тем самым исключается возможность образования как политических, так и культурных автономий на ее территории. Эта форма обусловлена исторически и оправдана в политико-правовом отношении»³. «Наша страна — крепкое унитарное государство. Даже об автономии или федерализме ни один местный деятель не заикается»⁴.

В Концепции формирования государственной идентичности Республики Казахстан, одобренной распоряжением Президента Республики Казахстан в мае 1996 г., унитарность Казахстана определяется как «исторически незыблемый факт»⁵. Более того, Президент Назарбаев подчеркивал, что «Казахстан — унитарное государство, не федерация, поэтому в вопросах государственного управления необходимо брать опыт только унитарных государств, чтобы не потерять нити управления по вертикали»⁶.

¹ Халикова Ш.Б. Децентрализация власти как фактор повышения эффективности государственного управления в Республике Казахстан // Вестник КазНУ. Серия: Философия. Серия: Культурология. Серия: Политология. 2013. № 2 (43). С. 119 [Khalikova Sh.B. Detsentralizatsiia vlasti kak faktor povysheniia effektivnosti gosudarstvennogo upravleniia v Respublike Kazakhstan // Vestnik KazNU. Serii: Filosofii. Serii: Kul'turologiia. Serii: Politologiia. 2013. № 2 (43). S. 119].

² Досмагамбетова Г.И. Децентрализация — политический курс современного Казахстана // Государственное управление и государственная служба. 2013. № 1. С. 38 [Dosmagambetova G.I. Detsentralizatsiia — politicheskii kurs sovremennoego Kazakhstana // Gosudarstvennoe upravlenie i gosudarstvennaia sluzhba. 2013. № 1. S. 38].

³ Сапаргалиев Г.С. Конституционное право РК. Академический курс. Алматы, 2006. С. 35 [Sapargaliev G.S. Konstitutsionnoe pravo RK. Akademicheskii kurs. Almaty, 2006. S. 35].

⁴ Эксперт о планах «расчленения» Казахстана. URL: http://total.kz/politics/2013/09/30/territoriyu_kazahstana_ne_raschl/ [Ekspert o planakh "raschleneniia" Kazakhstana. URL: http://total.kz/politics/2013/09/30/territoriyu_kazahstana_ne_raschl/].

⁵ Концепция формирования государственной идентичности Республики Казахстан : распоряжение Президента Республики Казахстан № 2995. 23 мая 1996 г. URL: http://kazakhstan.news-city.info/docs/sistemsl/dok_pegeez.htm

⁶ URL: www.nomad.su/?a=3-200304040023 [Konseptsiia formirovaniia gosudarstvennoi identichnosti]

Интересно, выбор элиты в Казахстане приняли практически безоговорочно — требования изменения формы территориального устройства практически отсутствовали, отдельные случаи не получали ответной официальной реакции. Так, в 1994 году в Усть-Каменогорске состоялся митинг, организованный местным обществом славянской культуры. Участники митинга потребовали создать в Восточном Казахстане национальную автономию этнических россиян. Однако никакой официальной реакции на эту акцию не последовало. Можно говорить лишь о косвенной реакции: вскоре после мероприятия президент Назарбаев издал указ «О мерах по упорядочению деятельности свободных экономических зон», в котором отменил постановления Верховного Совета РК о создании ряда таких зон, в том числе — Восточно-Казахстанской свободной экономической зоны. Тем самым Назарбаев четко дал понять, что не только не намерен идти на поводу у сторонников автономизации, но и сделает все возможное для максимальной централизации экономической и политической власти в Казахстане.

Эволюция территориальных отношений

В России основные институты федерализма были заложены в Конституции 1993 года. Однако впоследствии введение института прямых выборов глав регионов, изменение порядка формирования Совета Федерации, массовое подписание двусторонних договоров между федеральным центром и

регионами резко усилили степень региональной автономии; во второй половине 90-х годов федеральный центр потерял основные рычаги воздействия на ситуацию в регионах (возможности главного актора — Президента — были крайне ограничены), а уровень неуправляемой регионализации в стране достиг максимальной отметки. В регионах формировались автономно функционирующие моноцентрические политические режимы, по отношению к которым центр играл роль внешнего актора⁷. По мнению Кана, специфическая форма федерализма, которая получила развитие в России в 90-е годы, «негативно воздействовала на переход к демократии»⁸. Необходимость достижения «триединой» цели — формирование новых федеративных отношений при одновременной приватизации экономики и радикальной перестройке политической системы — сделали переход к демократии втрое сложным⁹.

Характеристики федерализма 90-х годов определялись сочетанием исторических влияний и политических обстоятельств переходного периода. В качестве основных можно выделить следующие.

Первое. При внешней институциональной и отчасти правовой оформленности федеративных отношений в России они оставались незрелыми и нестабильными. Нестабильность коренилась в ряде основных моментов: большом числе субъектов федерации

⁷ Гельман Владимир, Рыженков Сергей и Майкл Бри. Россия регионов: трансформация политических режимов. М. : Весь мир, 2000 [Gel'man Vladimir, Ryzhenkov Sergei i Maikl Bri. Rossiia regionov: transformatsiia politicheskikh rezhimov. M. : Ves' mir, 2000.]

⁸ Kahn J. Federalism, Democratization, and the Rule of Law in Russia. Oxford : Oxford University Press, 2002. P. 4.

⁹ Ross, C. Federalism and Democratization in Russia. Manchester: Manchester University Press, 2002. P. 2.

Respubliki Kazakhstan : rasporiazhenie Prezidenta Respubliki Kazakhstan № 2995. 23 maia 1996 g. URL: http://kazakhstan.news-city.info/docs/sistemsl/dok_pegeez.htm www.nomad.su/?a=3-200304040023].

и ее крайне сложной иерархической структуре; наличии сложносоставных субъектов (на территории которых располагаются богатые запасы минерально-топливных ресурсов); наконец, слабости федерального центра, который к окончанию периода практически полностью исчерпал возможности влияния на ситуацию в регионах. Отсутствовали механизмы федерального вмешательства — это была типичная уступка ослабленной и разобщенной федеральной власти региональным элитам. Между тем институт федерального вмешательства предусмотрен правовыми нормами большинства федераций, он заключается в имеющихся в распоряжении федерального руководства чрезвычайных полномочиях по временному ограничению действия региональных законов и применению силовых методов в специально оговоренных обстоятельствах.

Федерализм эпохи президента Ельцина был неустойчивым, его трансформация в сторону высокоцентрализованного союза или, напротив, рыхлой конфедерации была лишь вопросом времени.

Второе. Для развития федеративных отношений была характерна опора Президента Ельцина на систему эксклюзивных отношений с регионами, развитие политического фаворитизма, когда неформальные институты и правила игры стали либо замещать новые формальные институты, либо заполнять существующий институциональный вакуум. Доминирование неформальных институтов стало основной структурной характеристикой российского федерализма. Россию называли даже «федерацией без федерализма».

Третье. Правовые противоречия: в ельцинское десятилетие расхождение между федеральной Конституцией и федеральными законами, с одной

стороны, и конституциями (уставами) и законами субъектов федерации, с другой, стали болезненной проблемой. В ряде случаев в отсутствие федерального законодательства регионы принимали собственные законы, которые впоследствии неизбежно вступали в противоречие с принятыми позже законами федеральными.

Четвертое и, может быть, главное. Российский федерализм не стал общественным, он остался «насажденным», «верховым», предметом дизайна, элементы которого выстраивались в зависимости от политической конъюнктуры. Население не восприняло федерализм как общественное благо. Как подчеркивал Элазар, «федерализм — это нечто большее, нежели просто структурное построение; это также особый способ политического и социального поведения, включая обязательство к партнерству и активному сотрудничеству со стороны частных лиц и институтов...»¹⁰.

Трансформация политического режима, начавшаяся в 1999–2000 годах, привела к изменению характера отношений между центром и регионами, более того, выступления региональной коалиции (движение «Отечество — вся Россия»), пусть и не имевшие надежды на успех, подсказали новому главному актору «направление основного удара»: территориальные отношения, новый формат решения территориальной проблемы. Начатая президентом «федеральная реформа», разворачивающаяся по нескольким направлениям, не встретила организованного сопротивления ни у региональных элит, ни у политических партий. Значительная опора на силовые структуры, конституционное большинство, которое пар-

¹⁰ Elazar D. J. 1987. Exploring Federalism. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press. P. 479.

тия власти — «Единая Россия» — получила в Государственной Думе, наконец начавшийся период экономического роста позволили новому главному актору резко сузить состав правящей коалиции, понизив, в частности, уровень представительства региональных интересов на федеральном уровне и крайне значительно сократив степень региональной автономии. В стране начался период рецентрализации, отмена прямых выборов глав регионов крайне негативно сказалась на характере федеративных отношений. (В 2012 году институт прямых выборов глав исполнительной власти регионов был возвращен — правда, с президентским и муниципальным «фильтрами» — однако сам по себе этот институт не может кардинальным образом изменить характер отношений между центром и регионами.) Сегодня при нормативном сохранении федерализма в России характер политического процесса по сути федеративным не является.

В целом реформа преследовала цель ослабления региональных элит и концентрации ресурсов (административных и финансовых) в руках федеральной бюрократии. Но это была только часть задачи. Другая ее часть такова: федеральная бюрократия должна была стать тем локомотивом, который обеспечит экономический рост любой ценой. Так что «ельцинский» федерализм пал жертвой цели достижения экономического роста, и административную реформу Президента Путина следует рассматривать не саму по себе, но в первую очередь как средство создания рамочных условий для обеспечения роста экономики.

Отметим, что реформы, проводившиеся центральной властью с середины 2000-х годов, включали и сокращение числа субъектов федерации. В результате объединения (автономного окру-

га с экономически более сильным соседом) удалось сократить число регионов с 89 до 83-х. Понятно, что речь не идет о принципиальном сокращении (83 — это так же много, как и 89), более того, все «легкие» (не чреватые политическими конфликтами) случаи уже исчерпаны, поэтому реформа, что неудивительно, застопорилась.

В Казахстане, в отличие от России, менялся не характер территориальных отношений (в рамках «большого» выбора в пользу федерализма), но *исключительно* административная сетка регионов. Так, с момента образования и до 1997 года Республика Казахстан состояла из 19 областей. В результате укрупнения в 1997 году количество областей сократилось до 14. Были упразднены Талдыкорганская, Тургайская, Жезказганская, Кокшетауская и Семипалатинская области, они вошли в состав других областей. Кроме того, были изменены границы Акмолинской области. В результате реформы пять городов потеряли статус городов областного значения (правда, позднее двум бывшим областным центрам — Кокшетау в 1999 году и Талдыкоргану в 2001 году — был возвращен статус областных центров соответственно Акмолинской и Алматинской областей).

Негативным образом реформа повлияла на развитие Семипалатинска — важного административного и культурного центра еще в царской России. Город сохранял областной статус и в годы советской власти. При упразднении Семипалатинской области и присоединении ее к Восточно-Казахстанской области в качестве основной причины декларировалось то, что Семипалатинская область является дотационной и сильная экономика Восточного Казахстана исправит эту ситуацию. Однако в результате объединения вся Восточно-Казахстанская область стала дотационной.

Межрегиональное неравенство

И для России, и для Казахстана чрезвычайно остро стоят проблемы межрегионального неравенства и диспропорций в развитии регионов. В обеих странах необходимость перераспределения больших финансовых потоков через центр выступает аргументом против децентрализации. При этом и Россия, и Казахстан относятся к странам догоняющего развития, где территориальное неравенство велико изначально и, более того, имеет тенденцию к росту, поскольку быстрее развиваются регионы, обладающие конкурентными преимуществами.

В России основная проблема известна очень давно — это беспрецедентное лидерство Москвы по всем показателям. Еще несколько лет назад в группу регионов-лидеров (и, соответственно, доноров) входили и богатые нефтегазовые округа — Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий. В последнее время появились новые лидеры — Санкт-Петербург, Московская и Свердловская области. Наибольшее количество регионов в России — т.н. «регионы-середняки», а вот число самых бедных регионов в последние годы сократилось (сейчас к самым бедным регионам относятся республики Тыва и Калмыкия)¹¹. Сущностной проблемой для России является даже не самый высокий уровень межрегионального неравенства, но тот факт, что принадлежность к группе (лидеров, середняков или отстающих) для многих регионов является «заданной», иными словами, меняя положение внутри своей группы, они лишены возможности вырваться вверх, за ее пределы.

¹¹ Зубаревич Наталья. Неравенство доходов населения: пространственная проекция // Pro et Contra. 2013. № 6. С. 50–51 [Zubarevich Natal'ia. Neravenstvo dokhodov naseleniia: prostranstvennaia proektsiia // Pro et Contra. 2013. № 6. S. 50–51].

В Казахстане центральная власть проводит мощную (однако сильно уступающую России по масштабам) перераспределительную политику между областями в пользу регионов, в которых преобладает экономически неэффективное сельскохозяйственное производство и обанкротившаяся оборонная промышленность. Это прежде Алматинская, Южно-Казахстанская, Восточно-Казахстанская, Северо-Казахстанская и Кзыл-Ординская области. Основными донорами выступают Алма-Ата, Павлодарская, Атырауская, Актюбинская, Мангистауская области. Они перечисляют в республиканский бюджет от 60 до 90% всего получаемого на их территории налога на прибыль, налога на добавленную стоимость, акцизов. Чтобы поддержать экономически отсталые регионы, правительство ежегодно предусматривает в республиканском бюджете выделение специальных ассигнований — субвенций на их развитие. Сегодня наиболее самодостаточными являются Атырауская, Мангистауская, Западно-Казахстанская, Актюбинская области, то есть «нефтяной Клондайк» республики. При этом обречены на субсидии из центра Кзыл-Ординская и Южно-Казахстанская области (в этих регионах абсолютное большинство населения составляют представители коренной нации).

Отметим, что тема региональных экономических диспропорций и «донорства» отдельных областей по отношению к другим является в Казахстане непопулярной, в прессе она почти не обсуждается, поскольку это, по мнению властей, может дестабилизировать обстановку, возбудить сепаратистские настроения. В ближайшей перспективе источником подобных настроений может стать запад республики, который приносит существенные бюджетные доходы за счет нефти, оставаясь

при этом регионом с чрезвычайно отсталой социальной инфраструктурой. Так, Атырау — «нефтяная столица» Казахстана — является одним из самых запущенных городов республики.

Сравнение России и Казахстана показывает, что с конца 1990-х годов общим трендом для обоих государств был рост неравенства между регионами. Однако России за счет социальной политики, т.е. перераспределения огромной нефтегазовой ренты, этот рост удалось не только замедлить, но даже и сократить. Казахстану этого сделать не удалось, поскольку перераспределение было гораздо менее масштабным, очень большие вложения требовались для новой столицы страны, где концентрируются высокооплачиваемые рабочие места¹².

Перспективы децентрализации и федерализации

Необходимость и даже «неизбежность» федерализма в России в его той или иной форме мало у кого вызывает сомнения. В России единственной практической альтернативой федеративной демократической модели является недемократическая — и поддерживаемая в настоящее время модель центр — периферия, при которой в обмен на лояльность федеральный центр защищает региональных политиков от конкурентных давлений посредством процедур назначения (такая модель называется еще имперской). Таким образом, действует система «интегрированных кадров», в отличие от системы «интегрированных партий» или интегрированного политического процесса, на которой основана работа федераций¹³.

¹² Там же. С. 52–55 [Tam zhe. S. 52–55].

¹³ Busygina I., Filippov M., Shvetsova O. Risks and Constraints of Political Modernization in Russia:

Анализ показывает, что любые практические действия по модернизации российского государства неизбежно потребуют значительных усилий и значительного времени при высокой степени неопределенности результата. Принимая во внимание размер территории страны, ее полиэтничность, существующий паттерн пространственного политического развития (модель центр — периферия), а также экономические межрегиональные диспропорции, политические изменения в стране не будут сопровождаться угрозами как для территориальной целостности, так и для политической стабильности. Другими словами, признание необходимости не только экономико-технологических, но и политических изменений должно сопровождаться и признанием того, что краткосрочные и среднесрочные результаты политической модернизации будут весьма разочаровывающими¹⁴.

Переход к федерализму является лишь одним из направлений модернизации государства, это направление невозможно «вычленить» и рассматривать как автономное. Невзирая на повышенные риски и неопределенность результата, только *реальные* изменения политической системы могут привести к трансформации традиционной для России модели взаимодействия центра и регионов.

В Казахстане еще в 1997 году Президент Назарбаев в своем послании народу Казахстана одним из долгосрочных приоритетов назвал построение «про-

The Federal Problem // Perspectives on European Politics and Society. 2011. Vol. 12, № 1.

¹⁴ Бусыгина И.М., Филиппов М.Г. Политические условия и ограничения инновационного развития в России // Вестник Института Кеннана. М., 2010. Выпуск 18 [Busygina I.M., Filippov M.G. Politicheskie usloviia i ogranicheniia innovatsionnogo razvitiia v Rossii // Vestnik Instituta Kennana. M., 2010. Vypusk 18].

фессионального государства, ограниченного до основных функций», причем решению этой задачи должна была способствовать «децентрализация внутри министерств, от центра к регионам и от государства в частный сектор»¹⁵. И далее: «Децентрализация власти и передача полномочий на более низкие уровни, непосредственно соприкасающиеся с объектами их усилий, столь очевидны, что центральные и иные государственные органы в последующем будут вынуждены постоянно доказывать на деле свою нужность и полезность. При помощи рынка мы должны создать и усилить конкуренцию между регионами по принципу: лучший регион тот, где выше уровень жизни. Производительные силы должны концентрироваться там, где для этого есть лучшие условия. Соревновательность регионов должна строиться на их большей самостоятельности, особенно в вопросах бюджета, где чрезмерная централизация очевидна»¹⁶. Для решения этой задачи была разработана «Концепция разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений», одобренная Правительством Республики Казахстан в феврале 2003 года. В 2004 году была создана рабочая группа по децентрализации госуправления и внедрению местного самоуправления, которую возглавила депутат Мажилиса Парламента РК Дарига Назарбаева. Приоритеты центральной власти, по крайней мере декларативные, как будто были понят-

ны. Однако через 10 лет, в начале 2014 года, та же Дарига Назарбаева заявила, что «передача полномочий от центральных местным органам власти привела к тому, что министерства и агентства становятся бессильными и бездействуют»¹⁷. Тем самым — при почти полном бездействии региональных лидеров¹⁸ — обозначен новый приоритет центра — рецентрализация.

Обратим внимание на то, что при отсутствии и даже запрете на формальную децентрализацию, неформальная (политическая) децентрализация все-таки имеет место в регионах Северного Казахстана. Как утверждает Либман, «...неформальная децентрализация процветала в Казахстане, а также и в других крупных странах СНГ.. На самом деле вероятность внутреннего сепаратизма является фактором, который способствует тому, что Казахстан выступает в поддержку постсоветской интеграции»¹⁹.

Заключение

После распада Советского Союза и формирования новой, суверенной государственности Россия и Казахстан при-

¹⁵ Казахстан — 2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев. Послание Президента страны народу Казахстана. 16 октября 1997 г. URL: http://www.akorda.kz/ru/page/kazakhstan-2030_1336650228 [Kazakhstan — 2030. Protsvetanie, bezopasnost' i uluchshenie blagosostoianii vseh kazakhstantsev. Poslanie Prezidenta strany narodu Kazakhstana. 16 oktjabria 1997 g. URL: http://www.akorda.kz/ru/page/kazakhstan-2030_1336650228].

¹⁶ Там же [Tam zhe].

¹⁷ Децентрализация власти в Казахстане привела к бездействию министерств, считает Назарбаева. 21.01.2014. URL: <http://dknews.kz/decentralizaciya-vlasti-v-kazakhstane-privela-k-bezdejstviju-ministerstv-schitaet-nazarbaeva.htm> [Detsentralizatsiia vlasti v Kazakhstane privela k bezdejstviiu ministerstv, schitaet Nazarbaeva. 21.01.2014. URL: <http://dknews.kz/decentralizaciya-vlasti-v-kazakhstane-privela-k-bezdejstviju-ministerstv-schitaet-nazarbaeva.htm>].

¹⁸ Главным (и практически единственным) открытым сторонником децентрализации является бывший аким Павлодарской области, бывший председатель политсовета РОО «Демократический Выбор Казахстана», Галымжан Жакиянов, который после досрочного освобождения из заключения находится в США.

¹⁹ Alexander Libman (2008). Economic role of public administration in Central Asia: Decentralization and hybrid political regime. Mode of access: <http://mpr.ub.uni-muenchen.de/10940/> MPRA Paper No. 10940, posted 8. October 2008.

няли принципиально разные стратегические решения о формате отношений между центром и регионами: Россия приняла решение в пользу федерализма, Казахстан — в пользу унитарного государства. Сегодня мы наблюдаем, что ни одно, ни другое решение не принесли значимого прогресса в развитии государств, дискуссии о возможности (и необходимости) изменения первоначального выбора ведутся в обоих государствах (хотя в России их значительно больше).

Основным вопросом обсуждения для Казахстана является вопрос о децентрализации (при сохранении унитарной системы). Для России речь идет прежде всего о превращении федерализма из набора нормативных институтов в реальные практики политического процесса. Для обеих стран решение

этих вопросов напрямую зависит от качества государства. Так, федерализм (выбор России) может быть стабильной и эффективной формой правления *только* в хорошо функционирующих демократиях. И, наоборот, вне демократического контекста невозможно поддержание федерализма, он неизбежно вырождается и приводит либо к территориальной дезинтеграции, либо становится конституционной формальностью. Унитаризм (выбор Казахстана) может «работать» и в демократическом, и в авторитарном государстве, однако императивной предпосылкой для этого выступает эффективность центрального государства. Существующие же сегодня центрально-региональные отношения и в России, и в Казахстане способствуют укреплению неподотчетности государства.

Федерализм или унитаризм как стратегический выбор и его последствия (сравнительный анализ России и Казахстана)

Бусыгина Ирина Марковна, профессор кафедры сравнительной политологии факультета политологии МГИМО (У) МИД РФ, доктор политических наук

Таукебаева Эльмира, старший преподаватель Южно-Казахстанского государственного университета, доктор политических наук

Аннотация. После распада СССР и появления на его месте новых независимых государств встал вопрос о выборе формата отношений между центром и регионами. Элиты России и Казахстана сделали принципиально различный выбор: Россия — в пользу федерализма, Казахстан конституционно закрепил унитарный характер государства. Сегодня этим решениям уже более 20 лет, и авторы пытаются оценить последствия выбора в обоих государствах.

Ключевые слова: Россия, Казахстан, республика, федерация, СССР, управление, унитарный.

Federalism or a unitary state as a strategic choice and its consequences (Comparative analysis of Russia and Kazakhstan)

Irina Busygina, Ph.D in Political Science, Professor, Department of Comparative Political Science, School of Political Affairs, MGIMO — University

Elmira Taukebaeva, Ph.D in Political Science, Professor at South Kazakhstan State University

***Abstract.** After the collapse of the Soviet Union and the raise of new independent states a question of choosing the format of center-regions relationship became crucial. Political elites of Russia and Kazakhstan made completely different choices: Russia — in favor of a federal state, whereas Kazakhstan supported the idea of a unitary state. These decisions were made more than 20 years ago and it is now possible to evaluate the consequences of these choices in both states.*

***Key words:** Russia, Kazakhstan, republic, federative, USSR, unitary, governance.*