

## «К новой модели российского федерализма»

*Настоящий доклад подготовлен экспертами исследовательской группы проекта «К новой модели российского федерализма: взгляд из регионов» А. Макарычевым, А. Стародубцевым, А. Захаровым. В докладе используются материалы проекта, а также рассматривается ряд ключевых вопросов, часто звучащих в экспертных дискуссиях и публичных дебатах о федеративных отношениях в России и взаимоотношениях Центра и регионов.*

### Введение

В настоящее время представители российских властей и часть экспертного сообщества рассматривают российский федерализм, прежде всего, в качестве механизма управления государством, уделяя основное внимание административным и бюджетным проблемам. При этом отсутствует понимание глубокого политического и общественного смысла, который содержит в себе федерализм, и его значения как основы конституционного строя современной России. В результате проблемы федеративного устройства практически не артикулируются значимыми общественными и политическими силами и, как следствие, исчезают из публичного пространства.

В концепции проекта федерализм рассматривается как особая форма организации политического пространства, которая не ограничивается внесением отдельных изменений в правила формирования и функционирования региональных органов государственной власти. Закрепленная в российской Конституции федерация несет в себе глубокое политическое содержание, которое проявляется в нескольких аспектах.

1). Федерализм является одним из доминирующих в мировой практике способов управления территориально выраженным этническим, языковым и религиозным разнообразием. Призванный урегулировать политические по своей сути конфликты между соответствующими социальными группами, федерализм в качестве позитивной программы предполагает политизацию соответствующих различий, то есть формирование политических сообществ, обладающих правом на самоуправление по целому ряду вопросов. В России политическое качество федерализма обусловлено невозможностью управления огромной страной по единым технократическим и институциональным стандартам, а также необходимостью гибкой системы управления с элементами неизбежной асимметрии, поскольку контролировать региональные элиты Москве становится всё сложнее. Соответственно, упрощенный управленческий механизм, каким является «вертикаль власти», становится все более неэффективным и нуждается в пересмотре.

2). Международный опыт показывает, что федерализм представляет собой крайне неустойчивую, постоянно меняющуюся и эволюционирующую форму политических отношений. В то время как многие страны движутся от федерации к конфедеративному правлению (на этом пути в настоящее время, видимо, находится Бельгия, в такой же форме стремится выстроить свои отношения с Мадридом Каталония), в Швейцарии произошло обратное: она по-прежнему называется конфедерацией, но становится все более федеративным государством. В классической федерации Соединенных Штатов Америки все больше полномочий перераспределяется от штатов федеральному правительству. Эти изменения не определяются какими-то «естественными» факторами – они напрямую зависят от результатов политической борьбы между центральными и региональными властями, а также между прочими сторонниками централизации или децентрализации государственного управления. Иначе говоря, никакая модель федерализма не является изначально заданной: она формируется политическими лидерами и элитами, от которых, в результате, и зависит существование федерации и правила, по которым она будет функционировать.

3). Мировая практика свидетельствует: федерализм способен бросить вызов авторитарным моделям правления, однако часто авторитарные лидеры используют отдельные федеративные механизмы управления государством для упрочения собственной власти. Вместе с тем реальное укрепление региональных политических сообществ в России возможно лишь в русле демократизации, то есть федерализм является составной частью российского демократического проекта. Поэтому дебаты о состоянии федерализма неизбежно привязаны к обсуждению состояния уровня свободы и демократии в нашей стране.

### **В чём состоят наиболее существенные изъяны системы взаимоотношений между центром и регионами в России?**

Сложившийся в 2000-е годы подход российских центральных элит к федеративным отношениям сводится преимущественно к бесконечному процессу перераспределения полномочий, определения зон ответственности и критериев эффективности региональных (но не федеральных) органов государственной власти. Более того, реформы в сфере федеративных отношений, проводимые в последние двенадцать лет, способствовали фактическому отказу от важнейших принципов федерализма. Так, осуществленные в 2000 и 2004 годах федеративные реформы, а также реформирование партийной и избирательной систем, привели к уничтожению признанных каналов представительства субнациональных интересов и урегулирования политических по своей сути конфликтов. В результате одни проблемы консервируются, а другие, оцениваемые преимущественно в контексте обеспечения безопасности, – обостряются. Особенно явно эта тенденция проявляется на Северном Кавказе, но схожие черты присущи и региональной политике центра в целом. Ярким свидетельством этого служит идея создания особой территориальной структуры на Дальнем Востоке, призванной ответить на экономическую угрозу со стороны Китая.

Важной характеристикой территориального управления в России является фактическое отсутствие исключительных предметов ведения и полномочий субъектов федерации. Федеральные власти активно регулируют объем полномочий региональных органов власти, манипулируя группой совместных предметов ведения. В течение 2000-х годов происходил бесконечный процесс перераспределения полномочий и определения зон ответственности региональных органов власти, который неизменно инициировался сверху и обеспечивал, прежде всего, передачу на нижестоящий уровень власти избыточных и трудноисполнимых для центральных властей обязанностей. Такой подход может быть назван *децентрализацией*, но он, безусловно, не является *федерализацией* системы, так как не предполагает создания самостоятельных политико-административных единиц управления. Обратной стороной такой децентрализации стал радикальный рост численности в регионах федеральных чиновников, обеспечивающих тотальный контроль над деятельностью региональных коллег, а также потребность в разработке критериев эффективности региональных органов государственной власти, которые помогли бы центру оценивать результативность фактически назначаемых региональных лидеров в ходе реализации переданных «сверху» полномочий. Все эти процессы не только противоречат, но напрямую препятствуют созданию федеративного государства, оформляя по необходимости децентрализованную и в то же время унитарную систему территориального управления.

Конечно, федерализм не может рассматриваться в качестве идеальной модели политического устройства, к которой необходимо стремиться любому государству. Федеративные институты – достаточно дорогостоящий и сложный инструмент управления территорией и обеспечения политической стабильности. Мировой опыт показывает, что распространенным способом достижения подобных целей является формирование децентрализованного унитарного государства. Однако при наличии большой территории и сложного состава населения закрепление унитарных принципов правления скорее консервирует или даже усугубляет имеющиеся проблемы, вместо того, чтобы обеспечивать их преодоление. Ярким примером такой ситуации служит как раз современная Россия, где децентрализация выступает одним из немногих доступных центральным властям бюрократических и технократических инструментов урегулирования политических проблем. Такой подход, очевидно, не обеспечивает стабильного управления разнообразием, поскольку во многом переносит конфликты, в том числе межэтнические, далеко за пределы регионов, в которых эти конфликты зародились. Этому процессу сопутствует рост русского национализма, оказывающийся в данном случае прямым следствием региональной и национальной политики федеральных властей.

Фундаментальная проблема состоит в том, что федеральные власти настойчиво ограничивают себя бюрократическими и технократическими инструментами урегулирования политических проблем. Изменение порядка формирования Совета Федерации в 2000 году привело к радикальному снижению влияния главного канала представительства региональных интересов на федеральном уровне. Фактическая

отмена прямых всенародных выборов руководителей субъектов федерации, произошедшая в 2004–2005 годах, поставила региональные элиты под полный контроль со стороны федерального центра, что противоречит самой сути федерализма. Учитывая реформирование партийной и избирательной систем, приведшее к запрету региональных партий и отказу от избрания депутатов нижней палаты федерального парламента в одномандатных округах, сформировавшаяся ко второй половине 2010-х годов конфигурация власти исключила для региональных сообществ возможность соуправления единым государством.

В то же время не обеспечивается эффективное экономическое управление самой большой по территории страной в мире, так как даже лучшая модель перераспределения компетенций между уровнями власти не производит необходимых эффектов без грамотно выстроенной системы оценки и контроля. За последние двенадцать лет в России была последовательно реализована идея централизованного контроля над эффективностью региональных органов власти, для чего даже была разработана специальная система оценки их деятельности. Однако это закономерно привело к отсутствию у центра достоверной информации о текущем состоянии регионов, не входящих в число приоритетных с точки зрения обеспечения государственной безопасности, к радикальному увеличению аппарата федеральных служащих, в условиях доминирования неформальных практик во взаимодействиях представителей органов власти – к потере реального контроля над текущими экономическими процессами.

Провозглашенные Дмитрием Медведевым в 2011–2012 годах реформы в области децентрализации государственного управления и укрепления федерализма носили половинчатый и декоративный характер. Их содержание подтверждает тезис о технологическом подходе центральных элит к территориальному управлению в России. Так, произошедший возврат к губернаторским выборам стал частью системы электорального авторитаризма: избирательные кампании октября 2012 года показали, что их целью была легитимация назначенных центром кандидатов, а не изъявление воли региональных сообществ. Очередное перераспределение полномочий обернулось передачей регионам малозначимых надзорных функций, потребовавших для своего обеспечения огромного бюрократического аппарата, который регионам же и предстоит оплачивать. В то же время не произошло никаких радикальных изменений в перенаправлении налоговых доходов.

Многие проблемы обусловлены тем, что в процессе принятия решений федеральные власти не опираются на разработанные в науке подходы и не склонны консультироваться с независимыми экспертами. Специалистам известно: чем больше существует критериев оценки деятельности подчинённых органов власти, тем слабее контроль над ними со стороны центральной власти. Кремль же исходит из другой логики – чем больше критериев оценки успешности губернаторов (их сейчас несколько сотен), тем легче ими манипулировать. Однако такая логика не работает, что отчасти и объясняет, почему многие федеральные программы не исполняются в регионах. Кроме того, если из всех критериев реально приоритет отдаётся одному – количеству голосов,

полученных “партией власти” на выборах, - это означает, что другие критерии, включая социальные показатели, оказываются чисто формальными.

Далее, чем больше источников, обеспечивающих выживание региональной элиты, тем слабее контроль над ней из центра. Именно эта закономерность действует в России. Региональные элиты вынуждены ориентироваться не только на федеральный центр как на административный источник их власти, но и на финансово-промышленные группы, работающие в регионе, а теперь – после возврата к всенародным выборам региональных руководителей – и на электорат как источник голосов на выборах. Соответственно, контроль над региональными элитами будет для Москвы всё более затруднительным. Выход губернаторов из-под тотального контроля Кремля, практически, неизбежен, но этот процесс, вероятно, будет сопровождаться постепенным дистанцированием губернаторов от федерального центра: в регионах формируется множество вертикалей, и отнюдь не ко всем из них причастны губернаторы.

Федеральный центр должен приспособливаться к сложившейся ситуации, но происходит это пока весьма хаотично. С одной стороны, есть свидетельства того, что Кремль, не допуская оппозиционные силы к губернаторским выборам, одновременно не будет противиться относительно конкурентным выборам на муниципальном уровне. В этой связи будет поставлена под сомнение и эффективность «модели ситу-менеджера» на местном уровне. С другой стороны, с 2001 года в регионах постоянно увеличивается численность федеральных чиновников, призванных контролировать состояние дел на местах. Такую модель можно назвать «полицейским федерализмом». Однако передача полномочий сама по себе не обязательно ведёт к децентрализации, а уж тем более к демократизации – центр просто разгружает себя и нагружает регионы теми функциями, за которые никто в Москве не хочет отвечать. Переданные регионам и городам компетенции, не подкреплённые ресурсами, в жизненно важных сферах – таких как образование, и медицина и т.д.- приводят к тому, что многие услуги вынуждены оплачивать сами граждане.

### **Как(ие) внешние факторы влияют на усиление разнообразия внутри Российской Федерации?**

Дополнительную динамику практикам федерализма в России придает система внешних факторов. Ряд регионов получил возможность использовать свою включенность в те или иные формы глобализационных отношений для наращивания своих ресурсов и укрепления позиций внутри страны. Мировой экономический кризис 2008-2009 гг. привел к сокращению ресурсов федерального центра, что придало новый импульс изменению взаимоотношений центра и регионов. Европейская тенденция в этой связи дает весьма показательную картину в виде усилившегося тяготения Каталонии, Шотландии и ряда других регионов к автономному развитию.

В последние годы стало возможным то, что было невозможно в рамках унифицированного подхода к регионам, которые, как казалось, в начале президентства

Владимира Путина достаточно сильно укрепились. Речь идет, например, об особых визовых условиях для Калининградской и Мурманской областей, ставших возможными благодаря заключенным с Польшей и Норвегией соглашениям. Значение этой новации можно понять только в контексте более широких связей России с этими европейскими соседями. В русле той же гипотезы можно анализировать и проект формирования корпорации по развитию Сибири и Дальнего Востока, являющийся одним из косвенных результатов тех вызовов, с которыми встречается Россия благодаря своему соседству с набирающим силу Китаем и другими Восточно-Азиатскими странами. В этой связи показательно, что один из докладов Валдайского клуба содержит призыв перенести часть федеральных институтов в один из дальневосточных городов (Владивосток). В Совете Федерации обсуждалась возможность формирования некоего особого арктического региона, что можно включить в тот же список процессов, которые стоит воспринимать в более широком транснациональном контексте. К этим процессам можно отнести и начало серии глобальных спортивных мегасобытий в российских регионах (Олимпиада в Сочи 2014 г., Универсиада в Казани 2013 г., чемпионат мира по футболу 2018 г. в одиннадцати городах). Эти события объективно требуют от регионов и городов демонстрации своей специфики, особой идентичности, бренда, который нужно продвигать, дистанцируясь от соседей-конкурентов. Очевидно, что финансировать все проекты центр не собирается, призвав регионы искать собственные инвестиционные ресурсы. Вполне вероятно, что нахождение регионами своих собственных ресурсов может укрепить их переговорные позиции во взаимоотношениях с федеральным центром, особенно с учетом глобальной специфики перечисленных проектов.

### **Высок ли спрос на федерализм в регионах?**

Как показало исследование, проведенное в рамках проекта,<sup>1</sup> «в массовом сознании и экспертных оценках отсутствует последовательно доминирующее мнение по поводу региональной автономии: нет сколько-нибудь заметного преобладания федералистских, децентрализованных, регионалистских установок». В результате, «на сегодняшний момент запрос на политическую или административную автономию субъектов Федерации не формулируется ни гражданами, ни региональными элитами».<sup>2</sup>

Тем не менее, исследование позволило выявить несколько аспектов, в отношении которых были зафиксированы значимые установки граждан и экспертов в поддержку принципов федерализма.

Так, граждане<sup>3</sup> однозначно высказались в **поддержку института выборов снизу, а не назначения или кооптации сверху**. Большинство поддерживает как

---

<sup>1</sup> Краткое описание исследования и его методологии см. в Приложении 1.

<sup>2</sup> *К новой модели российского федерализма: взгляд из регионов. Доклады проекта–2011*. М.: Горбачев-Фонд, 2011. С. 5–7.

<sup>3</sup> Здесь и далее под словом «граждане», «население регионов», если не оговорено особое, подразумеваются респонденты массовых опросов населения четырех регионов (см. раздел «Методологические характеристики исследования»).

выборность губернаторов, так и прямые выборы представителей в Совет Федерации. Отметим, мнение о том, что органы власти (причем не только губернаторы) должны избираться гражданами, устойчиво доминирует в массовых опросах общественного мнения россиян уже на протяжении двадцати лет.

Распределение ответов на вопрос, как должны отбираться представители регионов в Совет Федерации, также продемонстрировало предпочтения граждан в пользу их выборности - по крайней мере, так считают более половины опрошенных (в среднем) (см. диаграмму 1). Также большинство респондентов (57%) поддержали принцип выборности глав регионов их жителями. Назначение этих должностных лиц Президентом РФ сегодня поддерживается в среднем четвертью населения регионов (т.е. вдвое реже, чем выборы), а действующий порядок получил поддержку только 5% опрошенных (см. диаграмму 2).

Однако представителями региональных элитных групп<sup>4</sup> восстановление прямых выборов глав регионов не оценивается столь однозначно. Все возможные способы наделения полномочиями губернатора оказываются по тем или иным причинам далекими от идеала («партии недееспособны, избиратели ненадежны, президент монополизирует процедуру – правильных решений нет»).

**Диаграмма 1**  
**Отношение к принципам формирования Совета Федерации РФ**

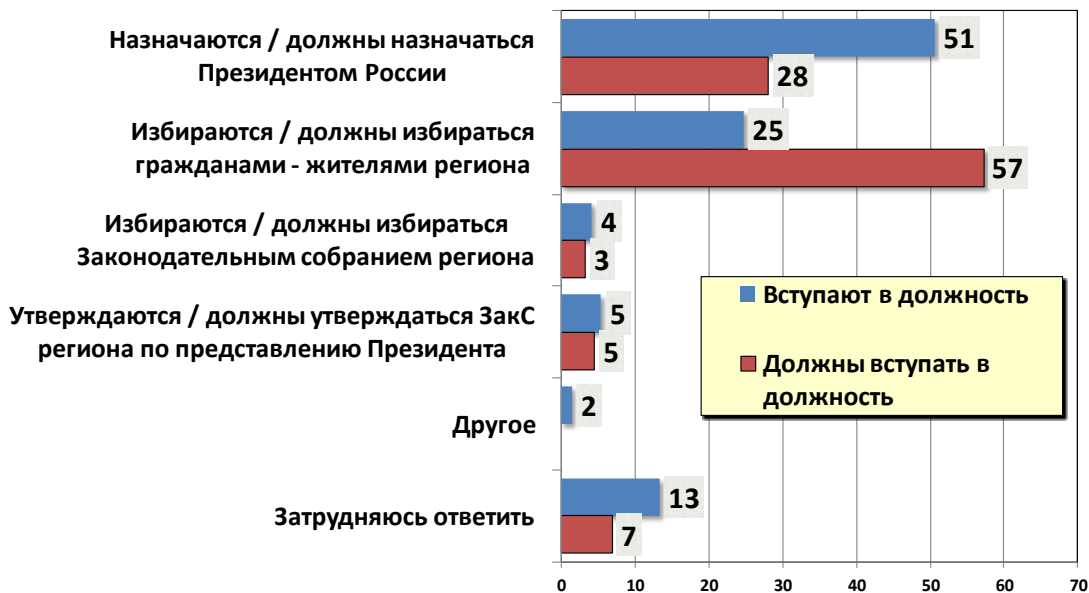
**КАК ОТБИРАЮТСЯ / ДОЛЖНЫ ОТБИРАТЬСЯ ПРЕДСТАВИТЕЛИ ОТ РЕГИОНОВ В СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ?**



<sup>4</sup> Здесь и далее под словами «представители региональных элитных групп», «эксперты», если не оговорено особое, подразумеваются респонденты «экспертных» опросов в четырех регионах (см. раздел «Методологические характеристики исследования»).

## Диаграмма 2 Отношение к выборности глав регионов

КАКИМ ОБРАЗОМ В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ ВСТУПАЮТ / ДОЛЖНЫ ВСТУПАТЬ  
В ДОЛЖНОСТЬ ГЛАВЫ СУБЪЕКТОВ РФ (ГУБЕРНАТОРЫ ОБЛАСТЕЙ И  
ПРЕЗИДЕНТЫ РЕСПУБЛИК)?



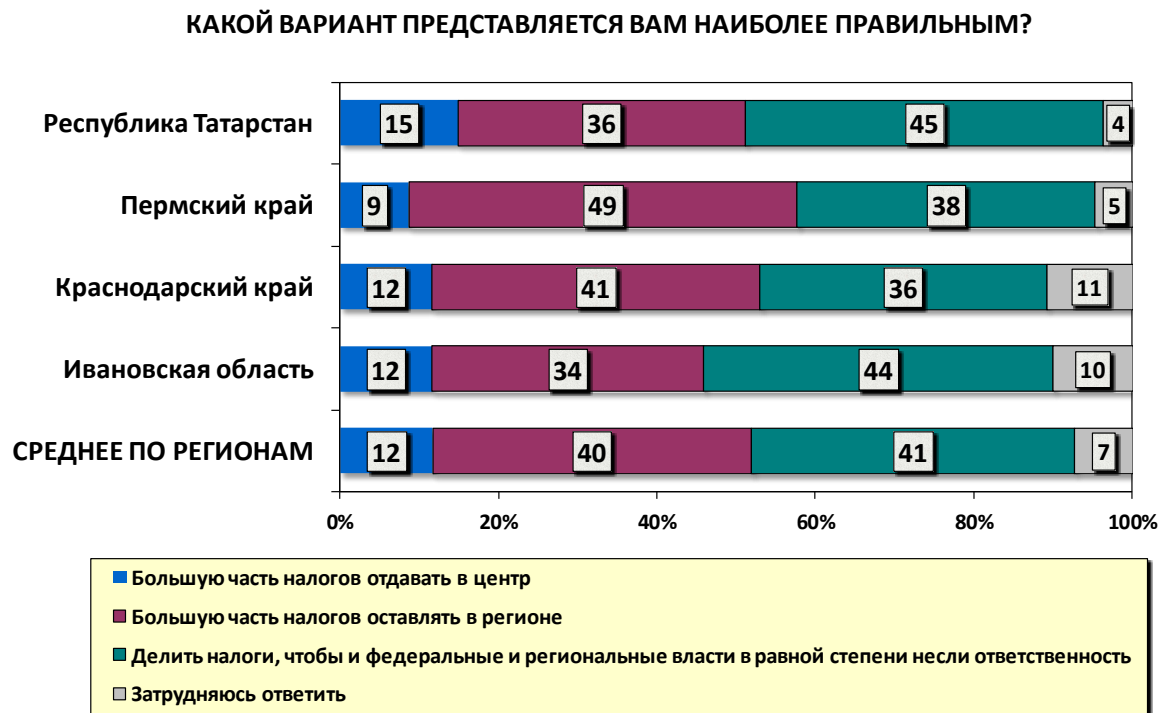
Согласно наиболее популярной у «экспертов» точке зрения, основным принципом развития федерации должна стать **большая экономическая самостоятельность ее субъектов**, которая может быть достигнута посредством перераспределения или возвращения налогов в распоряжение регионов. Граждане РФ также в большей степени поддерживают изменение существующего «перекоса» в распределении налогов в сторону центра. Текущая практика перераспределения получает наименьшую поддержку граждан (в среднем по регионам 12%).(см. диаграмму 3).

Симпатии респондентов распределились поровну между двумя другими способами перераспределения налогов и ответственности за социальное обеспечение: «когда большая часть налогов (и ответственности) оставались бы в регионе», и «когда налоги распределялись бы таким образом, чтобы федеральные и региональные власти делили ответственность за соцобеспечение в равной мере».



### Диаграмма 3.

На карточке перечислены три варианта перераспределения налогов и ответственности за социальное обеспечение населения (пенсионеров, учителей и т.п.) между центром и регионами...



Межрегиональные различия при этом невелики, во всех регионах исследования именно указанные варианты получили поддержку большинства населения. Разница состоит лишь в соотношении приверженцев одного из двух вариантов: в Пермском и Краснодарском краях сравнительно чаще поддерживалось мнение о перераспределении налогов в пользу региона, в Ивановской области и Татарстане, напротив, несколько превалирует доля сторонников «равной» ответственности за соцобеспечение.

В массовом сознании и экспертных оценках присутствует понимание важности восстановления демократических процедур наделения полномочиями региональных руководителей; предоставления большей экономической влиятельности регионам через коррекцию межбюджетных отношений и перераспределение полномочий между центром и регионами; постепенной политической (и, как следствие, экономической) автономизации местного самоуправления. Все это в совокупности можно рассматривать как набор необходимых условий развития федерализма, как базу для формирования региональной субъектности и развития федералистской культуры.

Текущая политическая ситуация в России лишь подтверждает выводы исследования. Оказалось, что даже для представителей российской оппозиции федерализм не является ценностью. Так, прозвучавшие требования о возвращении прямых и всенародных выборов губернаторов рассматривались как часть программы демократизации государства, а не его федерализации. Если учесть серьезную роль

умеренных и радикальных националистов в сформировавшемся за последний год оппозиционном движении, не приходится удивляться отсутствию запроса на формирование федеративного государства, поддерживающего права этнических, языковых и конфессиональных меньшинств и региональную автономию. Что еще более удивительно, переход к подлинному федерализму не является программным требованием даже старых демократических партий – таких, например, как «Яблоко».

### **Какова позиция региональных элит по вопросу выборности глав регионов?**

Произошедший возврат к губернаторским выборам стал частью системы электорального авторитаризма, о чем свидетельствуют как правила формирования списка кандидатов на должность регионального руководителя, так и опыт проведения избирательных кампаний в октябре 2012 года.

Согласно базовой предпосылке построения федеративного государства, центральным элементом обеспечения автономии субъектов федерации является невмешательство центральных властей в процедуру избрания региональных лидеров. Система «наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта федерации», внедренная в 2004 году, прямо противоречила этому правилу. Президент России не только обладал исключительным правом формировать список претендентов на этот пост, но и контролировал процесс избрания губернаторов региональными законодательными собраниями, имея возможность распустить соответствующие органы в случае их отказа от предложенного кандидата. Новая система стала более федеративной лишь отчасти: региональным сообществам было передано право избирать собственного руководителя, однако по-прежнему список кандидатов находится под жестким и эффективным контролем со стороны федеральных властей. Для обеспечения этого в обход инициатора реформы Дмитрия Медведева в избирательный процесс были введены два фильтра – президентский (право Президента России отклонять кандидатуры на пост губернатора) и муниципальный (необходимость для кандидатов на пост главы региона заручиться поддержкой от 5% до 10% муниципальных депутатов или избранных глав муниципалитетов). При доминировании жестко централизованной партии «Единая Россия» в большинстве представительных органов всех уровней, попадание в кандидатский список представителя оппозиции, не согласованного с центральными властями, представляется крайне затруднительным. «Президентский фильтр» в такой ситуации играет роль дополнительного предохранителя, который может быть использован в самом крайнем случае.

Такая система формирует итоговый список кандидатов на должность губернатора наиболее благоприятным для центра образом. Даже самые сильные оппозиционные кандидаты не будут выигрывать выборы в силу либо недостаточной популярности у населения (как это случилось в октябре 2012 года в Брянской области), либо готовности к ведению переговоров с Администрацией Президента (как произошло в Рязанской области, где основным соперник действующего губернатора

снял свою кандидатуру в обмен на место в Совете Федерации). Избирательные кампании октября 2012 года показали, что целью возвращения прямых всенародных выборов губернаторов оказалась легитимация назначенных центром кандидатов, а не изъявление воли региональных сообществ.

При этом даже такая управляемая система оказывается достаточно дорогой с точки зрения различного рода затрат федеральных властей при одновременном повышении неопределенности результатов. Потому, обеспечив избрание Путина в качестве нового главы государства и справившись с наиболее острой стадией гражданского протеста, центральные власти вновь обсуждают возвращение фактического назначения губернаторов из центра при посредничестве региональных парламентов.

Описанная выше динамика отношений между центром и регионами вписывается в логику унитарной децентрализации, когда передача полномочий не предполагает укрепления региональной автономии. Переданные регионам компетенции, не подкрепленные соответствующими ресурсами и поддержкой региональных элит со стороны населения, означают всего лишь дополнительную нагрузку на соответствующие органы власти. При этом центр навязывает регионам общенациональные правила игры в том, что касается контроля над финансовыми потоками и политическими назначениями, образуя, таким образом, относительно децентрализованную, но все столь же унитарную систему.

Изменения в законодательстве, позволившие вернуть практику всенародного избрания глав субъектов федерации (при всех ограничениях, связанных с президентским и муниципальным «фильтрами»), стали предметом острой полемики. Особая роль здесь принадлежит республикам Северного Кавказа, которые впервые выступили с глубоко политическим требованием пересмотреть решение о возвращении к выборам глав регионов. Например, из Северной Осетии поступило предложение сделать для некоторых субъектов федерации исключение и не проводить там всенародные выборы губернаторов. Президент с такими доводами согласился, предложив субъектам федерации самим определять, выбирать им своих руководителей или нет. Ту же точку зрения, но в более радикальном варианте, изложил глава Ингушетии Юнус-бек Евкуров, заявив о своем предпочтении вернуться к назначению губернаторов, причем не по решению местных властей, как предлагал Путин на декабрьской встрече в членами Совета законодателей, а по всей стране. Позиция Евкурова («опасность выборов – в разложении общества», «когда речь идет о выборах в регионах – это не демократия») отчетливо фиксирует логику консервативного реванша и сопротивления даже той осторожной процедурной демократизации федеративных отношений, на которую решилась федеральная власть.

Данная ситуация обнажает сразу несколько исключительно важных для российского федерализма проблем. Во-первых, уже как минимум второй раз за президентство Путина важнейшие процедурные элементы, определяющие суть федеративных отношений, корректировались, исходя из проблем, напрямую связанных с Северным Кавказом. Первый раз это случилось, когда трагедия в Беслане была

использована Кремлем для полной отмены губернаторских выборов по всей стране. В 2013 году ситуация фактически повторилась: именно под давлением региональных элит Северного Кавказа регионам было предоставлено право отказаться от выборности их глав под предлогом местной специфики. Это наглядно иллюстрирует сложное переплетение двух тенденций: с одной стороны, параметры взаимоотношений регионов с федеральным центром во многом зависят от процессов на Северном Кавказе; с другой стороны, Москва манипулирует этой зависимостью с целью снижения демократического наполнения своей региональной политики.

*Во-вторых*, данная ситуация иллюстрирует высокий уровень «секьюритизации» российского федерализма. Иными словами, его формат определяется скорее вопросами безопасности, чем развития (тем более устойчивого развития). Используя страх перед дестабилизацией, дотационные регионы становятся оплотом наиболее консервативных тенденций во внутренней политике. Тем самым они, опять-таки, играют на руку федеральному центру, который понимает, что всенародные выборы означают необходимость проведения более гибкой политики, требующей больших ресурсов и более высокого уровня квалификации федеральных чиновников.

*В-третьих*, именно позиция Евкурова и тех, кто с ним солидарен, а не федерального центра, отражает понимание опасности формирования в России двух типов регионов – с выборными и назначаемыми главами. Это, безусловно, большой шаг к закреплению разнообразия региональных практик. Но наиболее чувствительным к нему оказался именно глава Ингушети, следствием чего стала попытка распространения частной ситуации этнического многообразия на всю страну. Москву такая ситуация, вполне вероятно, устраивает: с одной стороны, она продемонстрировала готовность расширить пространство маневра для региональных этнических кланов, а с другой стороны – не выпустила их из сферы своего контроля.

### **Можно ли полагать, что, несмотря на политическую инертность региональных элит, роль регионов в России имеет тенденцию к возрастанию?**

Ряд экспертов, выступивших в дискуссиях, которые проводились в рамках проекта, отмечали, что по некоторым направлениям контроль федерального центра над регионами имеет тенденцию к постепенному ослаблению. Вероятность нарастания протестной активности в регионах оценивается как довольно высокая, поскольку то, что становится нормой в Москве, рано или поздно докатывается и до провинции. В этой связи один из возможных прогнозов состоит в том, что в недалёкой перспективе региональные элиты смогут начать торг с Москвой по поводу разграничения полномочий (хотя в отсутствие финансов способность регионов о чём-то торговаться будет минимальной). Это обусловлено рядом обстоятельств.

*Во-первых*, возвращение к губернаторским выборам создает потенциал для некоторого усиления роли регионов в политическом пространстве страны, хотя в разных регионах эта тенденция наверняка будет проявляться по-разному. Кремль, конечно, выстроил свою систему фильтров для сохранения контроля над ситуацией,

однако всегда есть вероятность непреднамеренных последствий любых изменений в правилах игры.

*Во-вторых*, рычаги управления регионами Северного Кавказа не являются абсолютно надежными. Ставший публичным конфликт между главами Чечни и Ингушетии по поводу спорных территорий на границе между двумя регионами подтверждает высказанное специалистами вашингтонского Центра стратегических и международных исследований предположение о том, что Кремль утрачивает контроль над Рамзаном Кадыровым.

*В-третьих*, на политической карте России существует множество точек протестной активности в регионах. Согласно некоторым оценкам, самый высокий процент протестующих на митингах от общей численности населения приходится на такие города, как Новгород (367 протестующих на 100.000 человек) и Псков (296), что примерно на 20 процентов выше, чем в Москве. В Барнауле, например, впервые прошли так называемые «наномитинги» (выставки игрушек с оппозиционными лозунгами), распространившиеся потом по всей стране. Можно вспомнить и о традиционных анти-московских чувствах, которые сильны на бытовом уровне во многих регионах – например, в Краснодарском крае и, в частности, Сочи, где Олимпийская «лихорадка» ассоциируется с нашествием московского капитала, нечувствительного к местной специфике. Иначе говоря, за пределами столицы в России есть точки роста социальной активности, вполне встраивающиеся в логику гражданского протеста. При этом крупные и расположенные географически близко к Европе города (Калининград) быстрее, чем остальная Россия, продвигаются в направлении европейских стандартов демократии.

*В-четвертых*, существует тенденция смещения политической активности с федерального уровня на муниципальный. Примеры выборов в Тольятти, Таганроге, Ярославле и подмосковной Черноголовке показывают, что на городском уровне позиции «партии власти» не всегда сильны, а так называемый «муниципальный фильтр» может давать сбой. Тот факт, что в 2012 году в Ярославле очень разные силы объединились против кандидата от «Единой России» и победили, является важным прецедентом. В регионах возникают социальные проекты, формируются новые дискуссионные площадки, что рано или поздно даст свой результат. При этом в региональных центрах люди борются не столько за абстрактную демократию, сколько за вполне конкретное качество жизни, и это делает их усилия только более целенаправленными.

### **Чем грозит России унитарное государственное устройство?**

Отказ от федерализма не обязательно ведет к нарастанию проблем в области государственного управления. Федеративных государств в мире не так много, большинство же реализуют те или иные унитарные модели. Однако, фактически унитарное, хотя и частично децентрализованное, управление в России приводит к двум негативным последствиям.

*Во-первых*, можно наблюдать постепенную потерю управляемости. Пока это проявляется в ситуациях разного рода кризисов, таких, как природные и техногенные катастрофы, или в неожиданных реакциях на принимаемые в центре законы. Однако отсутствие достоверной информации о потребностях и проблемах региональных экономик касается каждого субъекта федерации, что приводит к снижению уровня эффективности российской экономики в целом.

*Во-вторых*, усиливается напряженность между представителями различных этнических, религиозных и языковых групп. За последние двенадцать лет подобного рода конфликты вышли за рамки отдельных регионов Северного Кавказа и стали общероссийской проблемой, решение которой не только не найдено, но даже и не обсуждается. При этом были уничтожены практически все формальные каналы представительства реальных интересов региональных сообществ и площадки их взаимодействия на уровне общенационального центра, что приводит к доминированию неформальных практик взаимодействия, наиболее распространенными среди которых оказываются силовые методы разрешения конфликтов.

Такая модель политики центра в области регионального управления и управления разнообразием грозит дезинтеграцией государства при возникновении признаков ослабления центра в ходе возможного в будущем финансового или политического кризиса.

### **Как может выглядеть процесс реформирования российского федерализма?**

Учитывая все риски и рассматривая территориальную целостность России в качестве непреложной ценности, можно сделать вывод о том, что первоочередной задачей является формирование сбалансированной системы сдержек и противовесов в разделении полномочий между центром и субъектами федерации. Для этого необходимо осуществить ряд законодательных и политических мер, направленных, в конечном счете, на формирование новой модели российского федерализма. Среди этих мер:

1. пересмотр и законодательное закрепление списка исключительных предметов ведения субъектов федерации;
2. определение и законодательное закрепление источников финансирования исключительных предметов ведения субъектов федерации;
3. законодательное закрепление критериев и механизмов распределения финансовой помощи субъектам федерации
4. переход к прямым выборам членов Совета Федерации в субъектах федерации;
5. для выборов в Государственную Думу - установление избирательной системы, позволяющей учитывать предпочтения избирателей в

территориальных округах (пропорциональная система в нескольких многомандатных округах);

Реализация данных мер имеет смысл только при соблюдении двух важных условий: 1) демократизации политической системы, без которой невозможно обеспечить формирование прозрачной системы представительства интересов и контроля над государственным управлением и 2) полного включения представителей субъектов федерации в процесс разграничения полномочий и источников финансирования. Только в этом случае новая модель федерализма станет легитимной, как для региональных элит, так и российского общества в целом.

### **Заключение**

Анализ политических трендов, связанных с федералистской проблематикой, а также умонастроений различных групп населения, позволяет наметить перспективы теоретического осмысления и практической разработки тех основ, на которые могла бы опираться будущая, более эффективная, непротиворечивая и целостная, модель федеративной государственности в России.

Социологическое исследование, проведенное в российских регионах, а также подкреплявшие его экспертные и научные дискуссии, позволили вскрыть многочисленные недостатки российской федеративной модели образца 1993 года. Соответственно, возведение теоретической конструкции, преодолевающей эти недостатки, могло бы стать шагом к обретению новой модели отечественного федерализма. Поскольку федералистская проблематика в настоящее время находится на периферии общественно-политического дискурса, наиболее перспективным представляется путь оформления новой модели российского федерализма, опирающийся на критический анализ его нынешнего состояния и выстраивания своего рода антитезы ему.

Если говорить об обобщающих выводах проекта, то они сводятся к нескольким пунктам.

*Во-первых*, одна из фундаментальных проблем федералистской рефлексии в России обусловлена отсутствием в политико-правовом дискурсе четкого и общепринятого определения федерализма. Между тем, не понимая, что такое федерализм как способ организации политического пространства, невозможно предлагать пути совершенствования федерации. В теоретической части проекта подчеркивается, что, согласно классической трактовке, разделяемой практически всеми классиками федералистской мысли, любая федеративная система должна отвечать четкому набору базовых критериев. Их описывают по-разному, но, по сути, речь идет об одном и том же. Так, Кеннет Уэйр подразумевает под «федеративным принципом» такой способ разделения полномочий, при котором центральные и региональные правительства действуют независимо и в то же время координированно. Даниэль Элазар понимает под федерализмом сочетание

самоуправления и разделенного правления. Наконец, согласно Уильяму Райкеру, в федеральной политической системе 1) два уровня власти осуществляют управление в отношении одной и той же территории и одного и того же населения; 2) каждый уровень имеет хотя бы одну сферу, где он автономен; 3) имеются конституционные гарантии автономности каждого уровня в собственной сфере.

Выработанные мировой наукой теоретические представления о федерализме существенно расходятся с пониманием, распространенным в российских элитах и некоторых экспертных кругах, а также с современной российской практикой разделения власти между федеральным центром и субъектами федерации. Материалы проекта, несомненно, способствуют утверждению в нашем обществе научно обоснованных взглядов на федерализм, и на базе сравнительного анализа показывают возможности и ограничения ныне существующих в мировой политической практике моделей федерализма.

*Во-вторых*, федерализм является не «целью в себе», но политическим инструментом, способным приносить практикующей его политике немалые выгоды. Проанализированный в дискуссиях потенциал федерализма в сдерживании и смягчении общественно-политических противоречий, гармонизации взаимоотношений центра и регионов, обеспечении свободы гражданина перед лицом власти приобретает особое значение в сложносоставных обществах. Это обстоятельство, в свою очередь, делает федеративную модель востребованной и в России, для которой характерна необычайная пространственная протяженность, региональное разнообразие и наличие в составе населения ощутимой доли этнических меньшинств.

*В-третьих*, совокупные материалы проекта позволяют утверждать, что приложение федеративного дизайна к российской ситуации сталкивается с огромными трудностями. Это связано с тем, что российский федерализм не выстраивался в качестве сознательно разрабатываемой инициативы политического класса, а является частью «вынужденного» и неустранимого наследства бывшего Советского Союза. Политическая система, традиционно ориентированная на централизацию и сосредоточение властных функций, с трудом мирится с таким чужеродным элементом, как федерализм, основой которого является рассредоточение властных полномочий и их децентрализация. Вместе с тем, ни среди политиков, ни в обществе не слышно сегодня призывов отказаться от федеративных устоев Российской Конституции и перейти к политико-правовой модели унитарного типа. Но федерализм, остающийся в «спящем» виде, есть явление неустойчивое и открывающее путь для принципиальной развилки: в конечном счете, его или упраздняют *de jure*, или пробуждают, возвращая к жизни и заставляя работать. Поскольку представить себе политическую силу, которая решилась бы на упразднение федерализма, сегодня вряд ли возможно, задача выработки новой модели становится предельно актуальной.

*В-четвертых*, в проекте были выявлены довольно многочисленные недостатки и пороки «федерации без федерализма», сложившейся в 2000-е годы. Прежде всего, Россию трудно считать подлинной федерацией из-за того, что ее создание не стало



результатом рационального договора между региональными и этническими элитами. Сложившаяся на сегодня асимметричная конструкция подрывает межнациональное согласие в стране, а закрытый и неформальный характер федеративного торго консервирует подобное положение вещей. Прикрепление этнических групп к «титულным» территориям также угрожает устойчивости государства, неся в себе зерна этнического сепаратизма. Наконец, отсутствие базовых институтов демократии в лице независимого суда, свободной прессы, интегрированной партийной системы лишает федерализм тех подпорок, без которых он просто не может существовать.

*В-пятых*, исследовательская и аналитическая работа, предпринятая в рамках проекта, позволяет считать, что российский федерализм реформируем. Направления его реформирования предопределяются критикой нынешних недостатков и обусловлены неизбежностью демократизации российского общества. Однако к реформированию российского федерализма следует подойти с более или менее четкой программой действий. Выработка такой программы, как свидетельствуют материалы проекта, может начинаться уже сейчас.

Прежде всего, в федеративной модели будущего предстоит укрепить региональную составляющую. Позиции регионов в федеративном торге, в особенности в налоговой сфере, должны быть законодательно усилены, а компетенции федерального центра, напротив, сокращены. К этому примыкает и вопрос о будущем национальных республик в составе Российской Федерации. Несмотря на недовольство нынешней конституционной асимметрией, проявляемое некоторыми экспертами, курс на форсированное укрупнение должен быть признан ошибочным и даже опасным. Издержки от реализации этой программы могут превысить извлекаемые из нее выгоды. Важнейшим направлением формирования новой модели федерализма станет налаживание каналов представительства региональных интересов, способных обеспечить право вето в ограниченном количестве вопросов, конституционно закрепленных в качестве исключительных предметов ведения субъектов федерации. Главным из таких каналов представляется Совет Федерации, обновленный с точки зрения как собственной роли в политической системе России, так и способа формирования.

Становление обновленной федеративной модели должно сопровождаться демократизацией всех сторон жизни российского общества, поскольку федерализм не обладает свойством самостоятельной поддержки: он тесно связан с демократией, и опирается на комплекс институтов, отвечающих за ее бесперебойное функционирование. Федерализм требует также четкого следования законам, то есть, как минимум, соблюдения тех правил игры, которые уже сегодня предусмотрены Конституцией России.

Иначе говоря, перспективная модель российского федерализма является регионально ориентированной, демократической, национально-территориальной, асимметричной

### **Описание методологии исследования «Состояние и перспективы развития российского федерализма в общественных представлениях и настроениях»<sup>5</sup>**

Целью исследования являлся сбор и анализ социологической информации о массовых (общественное мнение) и экспертных оценках состояния и перспектив развития российского федерализма.

Предметом исследования стало восприятие проблем, оценка основных аспектов нормативной модели федерализма и представления о необходимых формах решения проблем российского федерализма. Основными параметрами восприятия, отношения и оценки российского федерализма являлись следующие:

- 1) Восприятие и оценка институтов федерализма;
- 2) Отношение к структуре Федерации (в т.ч. территориальной);
- 3) Восприятие и оценка режима федеративных отношений;
- 4) Факторы, влияющие на развитие российского федерализма.

Объект исследования состоял из двух основных частей:

1. Взрослое население ряда регионов Российской Федерации.
2. Представители региональной интеллектуальной и управленческой элиты из следующих социально-профессиональных групп:
  - *Представители власти* (региональных и местных органов исполнительной власти, территориальных управлений федеральных министерств и ведомств, руководители комитетов и комиссий представительных органов власти).
  - *Представители регионального бизнеса* (представительств государственных корпораций и крупных региональных компаний; руководители, заместители руководителей отделов PR, GR и т.п.).

*Эксперты* (представители аналитических сообществ и академической науки, специализирующиеся на проблемах федерализма, активисты гражданского общества).

В рамках исследования были реализованы следующие исследовательские процедуры:

1. Массовые опросы населения в четырех регионах России по выборкам, репрезентирующим взрослое население данных регионов по полу, возрасту и образованию. Регионы опросов: Ивановская область, Краснодарский край, Пермский край, Республика Татарстан. Общий объем выборочной совокупности составил 1603 респондента.
2. Исследовательские процедуры с участием «экспертов»:
  - Опрос представителей региональной интеллектуальной и управленческой элиты в парадигме качественного исследования (в соответствии с гайдом –

---

<sup>5</sup> Исследование «Состояние и перспективы развития российского федерализма в массовом сознании и экспертных оценках» было проведено в рамках проекта в январе - мае 2011 года исследовательской группой ЦИРКОН. Подробно результаты исследования представлены в итоговом Аналитическом докладе, размещенном на интернет-сайте проекта [www.gfproject.ru](http://www.gfproject.ru) и Интернет-сайте группы ЦИРКОН. – Режим доступа: [http://www.zircon.ru/upload/File/russian/publication/1/Sostojanie\\_i\\_perspektivy\\_razvitiija\\_rossijskogo\\_federalizma\\_v\\_massovom\\_soznanii\\_i\\_jekspertnyh\\_ocenkah.pdf](http://www.zircon.ru/upload/File/russian/publication/1/Sostojanie_i_perspektivy_razvitiija_rossijskogo_federalizma_v_massovom_soznanii_i_jekspertnyh_ocenkah.pdf).

«путеводителем» неформализованного интервью), всего собрано 34 неформализованных интервью.

- Очная экспертная сессия с участием представителей экспертного сообщества в Москве, проведенная 20 мая 2011 года для верификации результатов вышеуказанных исследовательских процедур.

В исследовании использовались следующие основные понятия политической теории: *федерализм, децентрализация, регионализм, унитаризм, сепаратизм*. Известно, что сегодня среди политологов, социологов и других обществоведов отсутствует консенсус по поводу содержательного наполнения данных концептов. В нашем исследовании за основу были взяты следующие рабочие определения данных понятий:

- *Федерализм* – 1) форма территориальной организации государства, определяющая его сложный, многосоставной, союзный характер; 2) теория и практика создания целостного союзного государства, образованного из ряда политически и юридически равнозначных частей (квази-государств) на основе общих интересов, исторических судеб, договорных конституционных отношений.
- *Децентрализация* – процесс расширения и усиления прав и полномочий мест, областей, автономий, республик - субъектов федераций и др. или нижестоящих органов либо организаций при одновременном сужении прав и полномочий соответствующего центра.
- *Регионализм* – различные формы социально-культурной и политической самоидентификации территориальных сообществ, проявляющих себя в идеях, настроениях, действиях, намерениях, направленных на сохранение самобытности региона или повышение его статуса в системе государств-наций.
- *Унитаризм* – стремление к большему объединению, полной интеграции или позиция в пользу объединения ряда общностей в одну; единая система власти по вертикали, выстроенная от центра к регионам.
- *Сепаратизм* - стремление отделиться, обособиться; движение за отделение части страны от целого и создание нового государственного образования или за предоставление части страны автономии.