

Введение

По историческим меркам, современная российская государственность еще очень молода. Отсутствие исторических прецедентов, влияние многочисленных внутривнутриполитических и международных факторов, не совпадающие, а подчас и противоречащие друг другу интересы различных социальных и политических групп, — все это делает процесс ее становления сложным и противоречивым. До сих пор вопрос о выборе оптимальной формы государственного устройства и организации политического пространства России остается открытым. Огромная территория, немалая численность населения, его языковая, этнонациональная и конфессиональная неоднородность, значительные региональные различия, по видимому, делают федерацию наиболее подходящей для России формой государственно-территориального устройства. Вместе с тем целый ряд связанных с этим серьезнейших политических и социально-культурных проблем превращают федерализм в своего рода вызов. Адекватный ответ на него России еще предстоит найти.

Хотя федерализм не является универсальным средством решения проблем страны, он позволяет своевременно фиксировать эти проблемы, реагировать на них, открывая тем самым путь к наиболее эффективному согласованию интересов и снижая риски принятия неверных решений.

Хотя постсоветская Россия была официально провозглашена федеративным государством, на практике российский федерализм явился результатом взаимодействия различных политических проектов. Если его фундамент — как объединения национально-территориальных образований — был заложен в советскую эпоху, тона современный облик федерального устройства страны огромное влияние оказал процесс политико-правового и экономического обособления национальных автономий, начавшийся в последние годы существования Советского Союза. Этот процесс был вызван тогда ростом национализма и амбиций национальных бюрократий. Слабость центральной власти после распада СССР и отсутствие у нее необходимых ресурсов для поддержки регионов в первые годы существования новой России также способствовали усилению федералистских настроений и устремлений на местах.

Что же касается конституционного дизайна российского федерализма, то он во многом был позаимствован у Запада. В решающей степени это было обусловлено выбором страны в пользу создания демократического общества, который Россия сделала в начале 90-х годов прошлого века.

С момента своего законодательного оформления в 1992-1993 гг. российский федерализм прошел два этапа становления. На первом из них, в 90-е годы прошлого века, в его формировании решающую роль сыграли два фактора: (1) утрата федеральным Центром из-за глубокого системного кризиса рычагов хозяйственного воздействия на регионы; (2) курс на создание инфраструктуры демократического развития в соответствии с универсальными стандартами. Результатом взаимодействия этих тенденций стала внутренне противоречивая модель. Политическую повестку дня определял процесс приватизации бывшей государственной собственности, а особенностью взаимодействия между Центром и регионами стали неформальные отношения между руководством страны и лидерами субъектов федерации. Это нашло отражение в практике заключения двусторонних договоров между Центром и регионами. Неконсолидированность местных элит в 1990-е гг., острые конфликты внутри них, особенно по вопросам, связанным с приватизацией, способствовали закреплению в тот период практики публичной политической конкуренции, которая хорошо укладывалась в провозглашенный федеральной властью курс на демократизацию. Однако за демократическим фасадом (плюралистичные выборы местных властных институтов, разделение властей) происходил процесс складывания моноцентристских, а в ряде случаев авторитарных политических режимов в целой группе регионов. При слабости Центра экономическая и политическая автономизация вела к неуправляемой регионализации.

На втором этапе, в 2000-е гг., Центр укрепил ресурсную базу, и это позволило федеральной элите восстановить централизованную систему управления страной с помощью создания «вертикали власти». В результате федеральной реформы региональное представительство в органах федеральной власти было значительно ослаблено, а демократические начала в организации местной политики в значительной мере свернуты (прямые выборы глав субъектов Федерации заменены их фактическим назначением, запрещены региональные партии). Закономерным результатом этих процессов в экономике стало перераспределение ключевых активов в пользу ведущих федеральных групп интересов. В то же время политика централизации помогла ослабить центробежные тенденции в России и стабилизировать государственность.

Эти изменения, обозначившие движение к модели унитарного устройства страны, вызвали новое направление политологической дискуссии, связанное с утверждением, что федерализм в целом не является подходящей

для России моделью, поскольку он не позволяет эффективно решать российские проблемы, а, напротив, порождает угрозу дезинтеграции государства. В действительности распространение подобного пессимизма лишь подтверждает правомерность теоретического положения о том, что федерализм не является «самоподдерживающимся порядком». Для своего сохранения и развития федеративная система нуждается в базовых условиях (выборность органов местной власти, наличие интегрированной партийной системы, эффективная судебная власть и особенно Конституционный суд). В России же федерализм носит, скорее, административно-правовой и отчасти по-прежнему этнический характер.

В последнее время в связи с сужением ресурсной базы, находящейся в распоряжении федерального Центра, усилились разговоры о неизбежности новой централизации, которая способна поставить в повестку дня вопрос о развитии федерализма в России. В то же время многие эксперты указывают на то, что сложность и многосоставность современной России, сильные традиции централизованного государственного управления, до сих пор оказывающие заметное влияние на состояние умов (как элит, так и общества в целом), являются препятствиями для утверждения федералистских начал. В России, состоящей из множества субъектов, которые различаются как географически, климатически, этнически, так и по уровню ресурсного обеспечения, социально-экономического и культурного развития, требуется сильная политика интеграции, исторически связанная с унитарной государственной моделью. Это препятствует использованию моделей федерализма, доказавших свою применимость в других странах.

В российских условиях спор между сторонниками и оппонентами федералистского выбора отражает сложности и противоречия становления российской государственности за последние два десятилетия. По сути дела, современная Россия представляет собой «мир миров», где одновременно присутствуют элементы постиндустриального общества, индустриально-сырьевые анклавы и деградирующая периферия. Все это, по утверждению оппонентов внедрения федеративной модели на российской почве, чревато опасностью отчуждения между территориями, ростом социальной напряженности в регионах.

Однако в экспертных разработках и обсуждениях российский федерализм рассматривается преимущественно в качестве административной и/или бюджетной проблемы. При этом глубокий политический и общественный смысл, который содержит в себе федерализм, и его значение как основы конституционного строя современной России чаще оказываются

на периферии внимания. В результате ряд важнейших проблем федерализма практически не артикулируется значимыми общественными и политическими силами и исчезает из публичного пространства. Кроме того, аналитические разработки и практические рекомендации для нужд государственного строительства преимущественно исходят из того, как видятся проблемы российского федерализма из Центра, а также из интересов наиболее влиятельных групп федеральной бюрократии и национального бизнеса. В то время как мнения и позиции регионов относительно желательной модели федеративных отношений зачастую остаются за пределами соответствующих проектов.

В этой связи особенностью статей данного сборника, обобщающего результаты исследовательского проекта «К новой модели российского федерализма: взгляд из регионов», стала попытка отразить как современную постановку проблем российского федерализма, так и их восприятие в регионах России¹. Подчеркнем, что речь идет о том, чтобы обозначить и проанализировать существующие и только еще намечающиеся тенденции, которые можно расценить как движение к поиску новой модели российского федерализма поскольку воспроизводство прежней эмпирической модели, выстроенной и функционировавшей на ресурсной базе 1990-х, в новых условиях представляется маловероятным.

Авторы статей, представленных в сборнике, предлагая различные подходы и ракурсы обсуждения, проводят мысль о необходимости дальнейшего исследования российского федерализма с позиций политической науки, социологии и права, на базе современных теоретических подходов, а также анализа федеративной государственности в контексте мирового и российского опыта.

Андрей Рябов, Ольга Здравомыслова

¹ Большинство статей написано на базе докладов, представленных авторами на международной конференции «К новой модели российского федерализма» 28-29 июня (Москва, «Горбачев-Фонд») // www.gorby.ru/activity/conference/show_1395/