

Николай Петров

Рецензия на книгу

К новой модели российского федерализма.

Под общ. ред. Андрея Рябова, Андрея Захарова,
Ольги Здравомысловой

М.: Весь мир, 2013. – 1000 экз. – 328 с.

Реинкарнация российского федерализма?

В последние годы федерализм не очень в чести у российских исследователей. Кто-то решил, что пациент скорее мертв, а о мертвых, как известно, ничего, кроме хорошего. Другие устали писать о дефедерализации, централизации и унитаризации, постигших нас с приходом к власти Владимира Путина. Казалось, исчерпан и потенциал разного рода компаративистских штудий, когда российская модель федерализма сравнивается с германской, канадской и другими. Тем значительнее выглядит появление большого и интересного труда, возвращающего сюжеты, связанные с федерализмом, в экспертную, а далее, возможно, и в общественную дискуссию.

Авторы и главы

Книга, составленная из текстов двух десятков авторов, как отечественных (причем не только московских, но и региональных), так и зарубежных, по своей цельности и степени взаимной согласованности материалов приближается к жанру коллективной монографии. Дело в том, что осуществлявшийся в 2010–2012 годах при поддержке Фонда Макартуров проект, из которого она выросла, включал в себя социологические опросы граждан и региональных элит, экспертные обсуждения в регионах и итоговую конференцию в Москве, то есть предполагал постоянные дискуссии и обмен мнениями.

Книга состоит из пяти разделов: 1) «Федерализм в сравнительной перспективе»; 2) «Федерализм как форма организации российского пространства»; 3) «Политика федерального Центра и социально-политические процессы в российских регионах»; 4) «Проблемы федерализма: взгляд из

регионов»; 5) «Российский федерализм: социологическое измерение».

В первом разделе дается историкотеоретический экскурс и сравнительный анализ двух европейских моделей федерализма: национально-политической бельгийской и территориальной швейцарской. Первый автор, Филипп Казула (Швейцария), рассматривая их как противоположные полюса федералистской шкалы, определяет место на ней Европейского союза и приходит к выводу о его большей близости к бельгийскому типу государственности. Другой автор, Штефан Майстер (Германия), сравнивая Россию с немецкой моделью (здесь особенно интересны рассуждения о конкурентном и кооперативном федерализме), определяет современное состояние Российской Федерации как «федерацию без федерализма», повторяя тезис, подробно развернутый в книге Камероном Россом (Великобритания).

Неожиданным поначалу выглядит предлагаемое Андреем Захаровым сравнение России с Малайзией – единственным, наряду с нами, государством в Восточной Евразии, практикующим федералистский способ правления. Оказывается, что если в традиционной трактовке, восходящей еще к Монтеस्कье, федерализм и демократия поддерживают и укрепляют друг друга, то «в малазийском контексте федералистские установления, напротив, стабилизируют авторитарную по сути систему» (с. 48). Важный урок, который предлагает нам Малайзия, заключается, по мнению автора, в том, что федеративное устройство позволяет авторитарному режиму доверять оппозиционным силам дело управления отдельными сегментами национальной территории, решая одновременно и задачу кооптации оппозиции, и задачу укрепления легитимности режима. Собственно, недавние назначения главами Смоленской области и Забайкальского края представителей ЛДПР и «Справедливой России» подтверждают точность наблюдения автора о сходстве двух моделей «федерализма по-азиатски».

Во втором разделе российский федерализм (квазифедерализм, как уточняет Ростислав Туровский) и его эволюция анализируются под несколькими взаимодополняющими и обогащающими друг друга углами зрения: правовым (Ирина

Умнова), экономико-географическим (Леонид Вардомский), политологическим (Камерон Росс и Ростислав Туровский).

В представлении Умновой Конституция 1993 года обозначила одновременно три вектора развития российской государственности: собственно федеративный, унитарный и конфедеративный. Заметим, что последний из них, признаки которого автор видит в частичном конституционном признании Федеративного договора и, отчасти, в договорах о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, выглядит немного надуманно. Умнова выделяет следующие периоды в эволюции России как федерации: 1) 1991–1993 годы: усиление асимметричности и конфедерализация; 2) 1993–1999-е: инерционная политика правового непослушания регионов; 3) середина 1999–2003-х: попытка легитимации федеративного устройства; 4) с 2003-го по настоящее время: централизация, эволюция в сторону унитарной государственности. Последние два этапа, и особенно нынешний, длящийся уже столько же лет, сколько все предыдущие вместе взятые, вызывают вопросы. В моем представлении вектор движения с самых первых шагов президента Владимира Путина один и тот же: это централизация и унитаризация. Просто как раз в 2003 году маятник прошел золотую середину и двинулся в сторону сверхцентрализации и сверхунитаризации. А начиная с 2005 года, когда исчезли губернаторские выборы и мажоритарная составляющая избрания Государственной Думы, страна превратилась в «федерацию без федерализма». Кроме того, наряду с нормотворчеством важную роль играет и правоприменение – в частности, заметный сдвиг в позиции Конституционного суда в пользу Центра.

Было бы полезно объяснить, что же произошло в 2003 году, когда без всяких политических потрясений позиция федеральной власти столь решительно изменилась. Представляется, что ключевым фактором перемен оказался быстрый рост цен на нефть, превративший экономику России в рентно-распределительную и окончательно перевернувший с ног на голову принцип субсидиарности. Здесь уместно задуматься о политэкономии

федерализма: возможен ли он в принципе, когда страна живет «с трубы», а деньги, как ни модифицируй налоговую систему, текут сверху вниз, а не наоборот? С этим связан и ответ на один из главных вопросов, которым задаются авторы книги: о политической культуре и запросе на федерализм. Последний так слаб не только из-за того, что нет практики федерализма, но и потому, что есть и культивируется альтернативный запрос – на патернализм, проявляемый как гражданами, так и регионами.

Важную роль в формировании федерализма играет и его генезис. В свое время классик компаративистики федерализма Альфред Степан предложил различать разные по генезису модели федерального государственного устройства: от классической американской «coming together» к более современной модели трансформации унитарного государства «holding together» (Индия, Бельгия, Испания). Россия не попадает ни в один из этих типов, и для нее Степан придумал специальный термин – «putting together»¹. Впрочем, и здесь все не так однозначно, поскольку пережитую Россией в начале 1990-х годов трансформацию из унитарного по сути государства в квазифедерацию можно рассматривать как «holding together». А упомянутые как-то мельком в книге ассоциации межрегионального сотрудничества и взаимодействия вполне, как представляется, можно отнести к типу «coming together».

Совершенно правильным представляется вывод Вардомского о том, что сложившаяся в России модель федерализма соответствует уровню российской экономики и ее пространственной структуре. Но вот мысль, согласно которой для изменения системы власти нужно, чтобы «изменилось пространство, изменилась технологическая основа экономики» (с. 101), кажется избыточно детерминистской. Стихийному марксизму Вардомского противостоит эволюционный институционализм и культурализм Туровского, который выдвигает следующий тезис:

«Традиционные политические институты в России мешают

¹ См.: Stepan A. *Federalism and Democracy: Beyond the U.S. model* // *Journal of Democracy*. 1999. Vol.10.№4. P. 19–34.

федерализации, позволяя создавать только имитационные ее формы, и не могут прекратить своего действия без изменений действительно исторического характера и смены политических поколений» (с. 119).

Третий и четвертый разделы представляют мнения из регионов и по поводу регионов. Территориальный охват весьма широк: это Кавказ (Игорь Косиков и Григорий Шведов), Дальний Восток (Анатолий Савченко), Башкирия (Азат Бадранов), Краснодарский край (Елена Морозова), Пермский край (Надежда Борисова), Ивановская область (Ольга Шнырова). Разнообразна и проблематика: от территориального управления до гражданской активности, от повестки дня оппозиции в регионах до этнополитических процессов и региональной идентичности. В пятом разделе представлены результаты социологических опросов, фокус-групп и экспертных обсуждений.

Институты и субституты

По моему мнению, динамику последних 10–15 лет в сфере федерализма есть смысл рассматривать не просто как демонтаж и ослабление институтов, а в парадигме «институты – субституты». Дело в том, что здесь, как и в отношении демократических институтов в целом, происходит не только ослабление-выхолащивание и появление чисто декоративных элементов, но и выработка функциональных заменителей институтов, не обладающих, однако, собственной политической субъектностью. В последнее время в сфере федерализма и регионализма появилось целое множество таких субституттов. Среди них, в частности, Госсовет и его президиум, федеральные округа как промежуточный этаж государственного устройства (2000), межрегиональные конференции «Единой России» по федеральным округам (2010),

Совет законодателей при Совете Федерации (2001–2012), Совет законодателей Российской Федерации (2012), инвестиционные форумы в регионах, Правительственная комиссия по вопросам регионального развития (2008), отчеты регионов перед правительством Российской Федерации (2009–2010), Комиссия при президенте по мониторингу достижения

целевых показателей социально-экономического развития (2012) и другие. Нетрудно заметить, что а) все они не очень действенны, иначе не пришлось бы изобретать и модифицировать их так часто и б) пики введения новых субститутов, как и реформирования институтов, всякий раз совпадают с началом нового президентского срока, особенно, со входом в тандем и выходом из него. Важно и то, что, в отличие от других субститутов, в отношении федерализма Кремль вынужден давать задний ход, восстанавливая то, что еще недавно сам демонтировал. Это относится и к прямым выборам губернаторов, и к формированию Совета Федерации, и к мажоритарной составляющей на выборах депутатов Государственной Думы.

Интересно посмотреть, как протекало развитие после 2012 года, когда исследовательский проект был уже завершен. Заявленная на волне протестов политическая реформа была выхолощена, в том числе и в отношении губернаторских выборов, которые, как показали избирательные серии 2012-го и 2013 годов, настоящими выборами так и не стали. Это – назначения с последующей легитимацией посредством выборов, а рабочие группы Дмитрия Козака и Александра Хлопонина – пиар перед большим избирательным циклом.

При этом, однако, представляется, что маятник, колебаниями которого можно описать отношения между Центром и регионами, уже с 2011 года идет в сторону от Центра. Об этом свидетельствует и возвращение, при всех оговорках, идеи выборности губернаторов, и возврат к более выраженной мажоритарной составляющей на выборах представительных органов, и новые принципы отбора в Совет Федерации, который, хотя и не стал еще в полной мере органом представительства региональных интересов, но определенно движется в этом направлении. В последнее время много говорится о развитии местного самоуправления, которое, с одной стороны, в случае демократизации могло бы играть роль источника демократии снизу и естественного противовеса усиливающимся региональным элитам, а с другой стороны, как, похоже, и планирует Кремль, – стать главным направлением экспансии государства и продлением его вертикалей. В последнем случае власть лишит общество и себя

саму как каналов связи, так и гибкости, механизмов разделения ответственности между уровнями власти, школы подготовки ответственных граждан.

Диагнозы и прогнозы

В самом названии этой книги предполагается ответ на вопрос о том, что же делать, как двигаться к новой модели российского федерализма. Вернемся к запросу на федерализм. Действительно, и опрос, и экспертные обсуждения свидетельствуют о том, что он не очень выражен. Выскажу крамольную мысль: такой запрос, возможно, и не очень нужен. Федерализм не всеобщее счастье, а сложный механизм согласования интересов. Для такой гигантской страны, как Россия, федерализм – как демократия, по Черчиллю: может, и плох, но ничего лучшего нет. У человека, который не знает, что такое часы, не может быть запроса на часы, но может быть спрос на точное время. А уж как устроен механизм, его обеспечивающий, человека не должно волновать. Так и здесь: есть запрос на эффективную власть, и федерализм выступает наилучшим способом его обеспечения.

Андрей Захаров, уже давно развивающий идею федерализма в России как «спящего» института, рассматривает разные сценарии его пробуждения. Он, безусловно, прав, когда говорит о «весьма вероятном периоде федеративного торга без правил» (с. 313) из-за неразвитости или отсутствия таких институтов, как свободные СМИ, политические партии, независимые суды. Проблема, однако, заключается в том, что для появления и совершенствования институтов нужны соответствующие практики. Как в шутке о директоре бассейна, который говорит: мол, сначала научитесь прыгать, а потом мы воду нальем.

Весьма важен вопрос о траектории маятника при обратном его отклонении. Отход не будет во всем повторять траекторию «туда»: именно это демонстрирует маятник Фуко. В сфере бизнеса, к примеру, возврат к региональной автаркии вряд ли возможен, хотя более существенная, чем сейчас, дифференциация условий ведения бизнеса, по всей видимости, неизбежна. В

политической сфере можно ожидать появления (возвращения) региональных партий, резкого усиления вариативности форм регионального политического устройства, включая, скажем, двухпалатные региональные парламенты в крупных субъектах со сложной территориальной структурой. Причем в условиях укрепившихся региональных парламентов возврата к персоналистским режимам в регионах, по-видимому, не будет – скорее всего здесь распространятся лидерско-парламентские режимы.

При детальном анализе прошлого и настоящего, содержащемся в книге, ей не хватает взгляда в будущее. Между тем, как представляется, для России на ближайшие годы возможны три варианта развития:

1. *Инициативная регионализация*, если у власти хватит ума действовать в соответствии с генеральным трендом и подстраиваться под него.

2. *Сдерживаемая регионализация*, если власть будет пытаться действовать вопреки объективному ходу развития.

3. *Стихийная регионализация*, если сдерживание будет отсутствовать вовсе или окажется безуспешным. В первом случае мы будем наблюдать восстановление и укрепление элементов федерализма, включая перераспределение полномочий федерации, регионов и муниципий в пользу нижних этажей в соответствии с принципом субсидиарности, когда наверху оказываются только те полномочия, которые не могут эффективно исполняться на более низком уровне. Произойдет утверждение реального представительства интересов регионов в обеих палатах действенного парламента. Состоится выстраивание полноценного фискального федерализма с обеспечением регионов и муниципалитетов собственными доходами в объеме их больших полномочий. Произойдет отказ от чрезмерной унификации и жесткого диктата Центра в отношении форм и механизмов политического устройства регионов. Возобновится развитие институтов местного самоуправления, независимых от государственной власти.

Во втором случае попытки воспрепятствовать объективным тенденциям развития могут привести к полной или частичной

утрате Центром контроля над процессом децентрализации и к реализации третьего варианта. Это будет чревато разнообразными негативными последствиями, начиная, как минимум, с потери времени и кончая распадом страны, спровоцированным Центром, который пытается управлять гигантским и чрезвычайно разнообразным пространством как армейским подразделением. К сожалению, развитие ситуации в 2012–2013 годах однозначно свидетельствует о непродуктивных попытках противостоять неизбежной регионализации. В этом факте не было бы ничего ужасного, если бы только имела место политическая конкуренция между уровнями власти, реализуемая по четким правилам, соблюдение которых контролировалось бы относительно независимым арбитром. К сожалению, ничего подобного у нас пока нет, а это повышает риск «срыва резьбы» и одностороннего пересмотра правил.

Повторение на новом витке спирали стихийной децентрализации 1990-х годов выглядит все более вероятным. Речь идет об относительном ослаблении Центра и усилении регионов. Проблема, однако, в том, что в ситуации, когда и региональный уровень, и все федералистские институты последовательно ослаблялись, резкое ослабление Центра без предварительного укрепления региональных институтов может привести к хаосу и дестабилизации. Замечу также, что путь в обратном направлении – от федерации корпораций к федерации регионов – может занять значительно меньше времени, чем путь «туда». Многое будет зависеть от финансовой состоятельности и консолидации элит в центре. Многие механизмы есть, есть и память о практиках. Важно не повторить на этом пути тех ошибок, которые были сделаны ранее.

Чтобы рецензия не выглядела слишком благостной, замечу, что книга выиграла бы, будь она снабжена предметным и авторским указателями. Это не только позволило бы облегчить жизнь читателям, но и помогло бы избежать курьезной ситуации, когда на соседних страницах у разных авторов имя американского классика федерализма Даниэла Элазара дается в разных вариантах написания или когда в тексте об Ивановской области вместо губернатора Михаила Меня фигурирует его более знаменитый

отец Александр Мень. Оказались бы стандартизованными и некоторые географические понятия: например, термин «Северный Кавказ», который в одних случаях применяется исключительно к этническим республикам, а в других – в общепринятом смысле, включая Ставропольский и Краснодарский края.

Много лет назад один мой друг думал, как назвать свою первую дочь. Ему хотелось, чтобы имя оказалось редким среди ее ровесниц, но через какое-то время вошло бы в моду. Редким-то оно оказалось, но в моду до сих пор так и не вошло. Хочется надеяться – более того, я в этом почти уверен, – что с книгой по российскому федерализму все получится так, как, по замыслу моего друга, должно было получиться с дочкиным именем.

Неприкосновенный запас, №01 (93), 2014