

Резюме обсуждения доклада «К новой модели российского федерализма»

Круглый стол «Экспертиза», 28 февраля 2013 года

Несмотря на то, что проблемы российского федерализма в настоящее время не относятся к числу приоритетных ни для политических кругов, ни для экспертного сообщества, их анализ представляется чрезвычайно важным с точки зрения перспектив дальнейшего развития России. Ресурсы для поддержания стабильности нынешней общественной системы постепенно сокращаются. Она испытывает возрастающее давление факторов, так или иначе связанных с организацией политического пространства. Это и растущая межэтническая напряженность, недовольство в обществе сложившимся распределением доходов между субъектами Федерации, углубляющиеся диспропорции в развитии разных регионов, различия между существующими общественно-экономическими укладами, уже сейчас начинающие способствовать формированию автономных социально-политических пространств. В рамках существующей системы эти вопросы едва ли могут быть решены. Современная Россия в политико-юридическом смысле остается федерацией, хотя на практике уже давно представляет собой унитарное государство с усиливающейся децентрализацией в управлении. Такое промежуточное состояние не может сохраняться долго: со временем придется либо подтягивать реальность под существующие правовые нормы, либо пересматривать сами эти нормы в соответствии со сложившимися реалиями.

По мере сокращения ресурсов для поддержания стабильности системы и усиления кризисных тенденций в развитии российской государственности все острее будет вставать ключевой вопрос – об удержании территорий в условиях уменьшающегося населения и быстрого развития стран соседей, экономический и демографический потенциал которых неуклонно растет. В ситуации дефицита ресурсов наиболее опасной сепаратистская угроза может оказаться со стороны наиболее развитых территорий, которые в таких

ситуациях, как показывает практика, начинают проявлять нежелание «тянуть» на себе отстающих. Нечто подобное наблюдается сейчас в некоторых странах Евросоюза – Испании и Бельгии, где усиливаются соответственно каталонский и фламандский сепаратизм.

Отмеченные факторы и тенденции указывают на то, что уже в обозримом будущем России предстоит сделать непростой выбор в пользу той или иной формы организации политического пространства. Вопрос, будет ли он сделан в пользу федерализма, остается открытым.

В настоящее время эксперты расходятся во мнении в отношении зрелости базы для утверждения федералистской формы правления в условиях России. И это несмотря на то, что они практически единодушны в оценке того государственного строя, который сложился в нашей стране в 90-е годы, отказывая ему в том, чтобы называться федерализмом. Согласно одному подходу, в России того времени сформировалось важнейшее условие для установления федеративной модели: тогда регулярно осуществлялся политический торг между центральной властью и регионами (**А.А.Захаров**). Другие эксперты полагают, что основа для федерализма была сформирована даже еще раньше, в рамках Советской системы с ее институтами и различными статусами территорий и государственных образований, которые являлись базой для политico-юридического признания и закрепления различий (**В.А.Колосов**). В соответствии с иной точкой зрения, не следует переоценивать значения политического торга между центральной властью и регионами в 90-е годы: этот торг велся по незначительным вопросам, а достигнутые договоренности чаще всего не выполнялись (**П.А.Федосов**). На практике Россия продолжала оставаться унитарным государством, но с сильной децентрализацией управления, возникшей по причине крайней ограниченности ресурсов общегосударственного Центра.

Главным вызовом целостности российского политического пространства является его национально-территориальная асимметрия. Федеративная форма

государственности является наиболее эффективным ответом на этот вызов. Политики, которые в начале 20-х годов прошлого века создавали Советскую федерацию, и те, кто в начале 90-х годов переформатировал ее в федерацию новой России (в обоих случаях пусть даже только в политико-юридическом ключе) понимали, что иного выбора у них не было.

Как показывает мировая практика XX века, схема национально-государственной федерации неустойчива, по сравнению с федерациями, основанными на административном принципе. Эта схема чревата межэтническими проблемами и конфликтами. После краха мировой системы социализма распались все существовавшие в ее рамках национально-территориальные федерации: СССР, Югославия, Чехословакия. Причем распад Югославии обернулся несколькими кровавыми войнами, последствия которых не устранены и теперь. Однако при всем том, Россия не может избавиться от национально-территориальной схемы, доставшейся еще от советского периода, потому что титульные нерусские народы, компактно проживающие в различных частях страны, составляют 1/5 ее населения. В условиях современной России национально-территориальный принцип означает неизбежную асимметричность в построении федерации.

Сложность реализации федеративной модели состоит еще и в том, что она не является самовоспроизводящейся системой, а требует постоянной поддержки в виде корректирующих мер со стороны федерального правительства и региональных властей, их совместных усилий по адаптации федеративных отношений и институтов к меняющимся социально-экономическим и политическим реалиям. При асимметричной федерации решение этой задачи еще более осложняется.

Тем не менее, эксперты, полагающие, что выбор России в пользу федерации не очевиден, справедливо указывают на то, что в настоящее время со стороны региональных элит доминирует, прежде всего, запрос на расширение полномочий субъектов Федерации. Ответственность же регионы

предпочитают делегировать федеральному Центру, рассчитывая в обмен на полную лояльность получить больше ресурсов и самостоятельности в их использовании. При этом не наблюдается даже устойчивого желания (за исключением нескольких национальных республик) восстановить в полном объеме институт прямой выборности губернаторов. В массовом сознании превалируют локальные идентичности, но не прослеживается готовность к горизонтальным союзам и сотрудничеству (**И.В.Задорин**). Все это указывает на углубляющиеся тенденции к децентрализации, но никак не к федерализму. Таким образом, согласно этой точке зрения, наша страна все же тяготеет к более привычной для себя модели, характерной для Российской Империи XIX-начала XX веков. В имперскую эпоху сильная централизованная монархическая власть сочеталась с разнообразием автономии регионов, формы и содержание которой определялись рядом факторов, как внутреннего, так и международного характера.

Но эта позиция, ставящая под сомнение возможность выбора в пользу федеративной формы организации политического пространства, не является бесспорной. Ее оппоненты заявляют, что федерацию не правомерно воспринимать лишь как горизонтальный союз, простую сумму автономных территорий, создающих новое федеративное государство (**А.А.Захаров**). При федеративном устройстве всегда присутствует еще один актор – это федеральный Центр. В этой связи уместным видится обращение к историческому опыту США, а именно к полемике президента Авраама Линкольна с его оппонентами, которым он доказывал, что формула устройства Соединенных Штатов – это не просто $N+N+N$, где N – это отдельные штаты. Она обязательно подразумевает еще и $+1$, где в роли этой единицы выступает союзный Центр. Американцам в силу исторической специфики образования британских колоний в Северной Америке, пришлось создавать свой Центр с нуля. В России же он давно сложился и никаких проблем с субъектностью не испытывает. Напротив, зачастую ее бывает даже слишком много. Поэтому

отсутствие устремления к горизонтальному сотрудничеству между территориями нельзя рассматривать в качестве непреодолимого препятствия на пути формирования федеративного государственного устройства.

В экспертном сообществе не вызывает сомнения утверждение о том, что выбор в пользу федерализма может быть осуществлен лишь при условии демократизации политического строя страны. В каком-то смысле он является производной от демократизации. Но при этом эксперты расходятся во мнении в отношении сценария демократизации. Одни полагают, что запрос на нее может исходить лишь со стороны региональных элит, если они станут проявлять недовольство тем, как Федеральный Центр реализует функции целеполагания и перераспределения (**Д.Б.Орешкин**). Регионы в таком случае могут потребовать не только расширения прав, но и публичного пространства для конкуренции подходов и согласования интересов. Это и станет импульсом к демократизации. По мнению других, демократизация может происходить лишь под влиянием исходного запроса снизу, со стороны массовых слоев населения (**А.А.Захаров**). Некоторые эксперты утверждают, что курс на федерализацию только тогда приобретет прочный и устойчивый характер, если он будет сопровождаться развитием и укреплением местного самоуправления (**А.Ш.Бадранов, С.Н.Станских**).

Очевидно, что в случае выбора в пользу федерализма, Россия будет вынуждена изменить нынешнюю Конституцию, которая была принята в специфических условиях декабря 1993 года, вскоре после кровавого конфликта между сторонниками президента Бориса Ельцина и Верховного Совета. В этой Конституции оказалось слишком много авторитаризма в плане полномочий президентской власти, ее привилегированного положения в политической системе. Напротив, права парламента в ней оказались сильно урезанными. Все это упростило осуществление авторитарного поворота в российской политике 90-х и 00-х годов.

В действующей Конституции много противоречий. Так, с одной стороны она устанавливает, что отношения Федерального центра с субъектами Федерации должны быть однотипными. Но уже в следующем фрагменте сообщает, что возможно регулирование этих отношений договорами, которые заключаются между федеральным Центром и субъектами Федерации. Подобные противоречия требуют их снятия.

Между экспертами существуют также серьезные разногласия по поводу того, какие позиции в целях укрепления федерализма нужно прописать в Конституции. Так, есть мнение, что необходимо внести в нее механизмы защиты прав субъектов Федерации и их исключительные полномочия, а также механизмы распределения помощи федеральным Центром (**А.В.Стародубцев**). С точки зрения других экспертов, не следует перегружать текст Конституции излишними деталями. Главная проблема состоит в необходимости исполнения федералистских статей Конституции (**П.А.Федосов, С.Н.Станских**). Так, из нынешнего текста Конституции однозначно следует, что федеральные власти не могут участвовать в формировании органов власти субъектов Федерации. Однако в современной практике это постоянно происходит, а Конституционный Суд России почему-то не видит очевидных нарушений Конституции.