

А.В. Стародубцев , А.С.Макарычев, А.А.Захаров

Андрей Стародубцев. В рамках данного доклада я представляю основные результаты проекта «К новой модели российского федерализма: взгляд из регионов». В качестве авторов соответствующего доклада указаны три человека, хотя, конечно, честно было бы написать порядка двух десятков фамилий тех людей, которые участвовали в проекте Горбачев-Фонда. Однако именно трое: Андрей Макарычев из Свободного университета в Берлине, Андрей Захаров из журнала «Неприкосновенный запас» и Российского государственного гуманитарного университета и я, Андрей Стародубцев, из Европейского университета в Санкт-Петербурге взяли на себя роль и смелость подытожить весь проект и изложить его основные выводы. Возможно, они выглядят дискуссионными, но, как нам кажется, очень важными для понимания проблем, связанных с судьбами федерализма в нашей стране.

Мой доклад будет состоять из нескольких частей. Во-первых, в нем будет сказано несколько слов о том, что такое федерализм. Во-вторых, рассмотрена федеративная политика Центра в 2000-е годы. В-третьих, оценены результаты этой политики, существующие в современной политической практике. В-четвертых, охарактеризованы вызовы современной модели территориального управления. Наконец, в-пятых, будут сформулированы некоторые предложения по реформированию федеративной модели.

Что же такое федерализм? Важный тезис нашего доклада заключается в том, что за последние десять лет федерализм стал пониматься очень упрощенно. Потому что мы все время видим, как действующие власти постоянно перераспределяют полномочия Центра и регионов. Все время говорится о том, что надо перераспределять полномочия, что действующая система их распределения неэффективна. Поэтому снова собирается очередная комиссия, которая заново перераспределяет компетенции. И все это называется федерализмом.

Почему же такое понимание федерализма называется нами упрощенным? Во-первых, потому что ровно те же самые процессы мы можем видеть сейчас в

европейских унитарных государствах. Как таковая децентрализация, сопровождающаяся перераспределением полномочий – это сейчас массовая практика, характерная для современного государственного управления. Однако это не является федерализмом.

Что же является федерализмом? Федерализм, по нашему мнению, и, по мнению экспертов, которые участвовали в проекте, - это особая форма управления многообразием. Это очень важный момент, потому что она предполагает политизацию различий. Если в стране некоторое многообразие, части которого еще и находятся в конфликте друг с другом, в скрытом или явном, то федеративный ответ на эти конфликты заключается в том, чтобы политизировать их, вывести на открытую дискуссионную площадку. С тем, чтобы инициировать открытое политическое взаимодействие и, соответственно, поддерживать это взаимодействие.

В этом смысле, федерализм, с одной стороны, представляется безальтернативным, потому что часто, как показывает европейская практика, это единственный способ удержать страну в единстве. Но, с другой стороны, многие эксперты признают, что федерализм является очень неустойчивой моделью. Это не та модель, которую вы создали, и она будет сама поддерживаться в течение долгого времени.

Проблема федерализма заключается в том, что он может выродиться либо в унитарное государство – и к этому по своей природе будут всегда стремиться федеральные, центральные власти, - либо в конфедеративное образование, к чему будут стремиться региональные власти.

Но в таком взаимодействии, в такой дискуссии, в таком торге (как это называют классики федерализма) и рождается федерализм – тот самый, при котором никто не может сказать окончательное слово, и всем приходится договариваться. И в этих переговорах рождается некоторый союз.

Такого понимания федерализма в России в последние десять лет нет. За последние десять лет оно ушло из дискурса, из и публичного, и общественного обсуждения.

Федеративные реформы 2000-го года (я очень коротко о них скажу, потому что хотя это и важный момент, но он всем известен) изначально оценивались экспертами очень и очень позитивно. Это и реформа Совета Федерации, и формирование федеральных округов, и усиление контроля над губернаторами и региональными парламентами и парламентариями. Казалось бы, что это те шаги, которые необходимы для того, чтобы создать централизованное федеративное государство. То есть такое федеративное государство, в котором Центр все-таки управляет процессом, пытается взаимодействовать с субъектами федерации, не идет у них на поводу по каждому поводу, не проигрывает им в конкурентной борьбе и т.д.

Проблема, правда, заключалась в том, что реформа Совета Федерации постепенно привела к тому, что Совет Федерации потерял какое-либо значение в политической жизни страны. И сегодня многие граждане нашей страны даже не знают о том, что такое Совет Федерации, какие функции он выполняет, насколько он важный и т.д. С этим уже согласен даже действующий спикер Совета Федерации, что, конечно, показательно.

Формирование федеральных округов сделало очень важное дело. Именно с помощью федеральных округов и полномочных представителей президента в федеральных округах было обеспечено, хотя бы формально, единое правовое пространство, были устранены самые явные противоречия региональных законодательств законодательству федеральному, общенациональному. Ну, а соответственно, усиление контроля над губернаторами, региональными парламентами, казалось бы, должно было привести к тому, чтобы ситуации, при которых региональные элиты принимают законы, напрямую противоречащие Конституции Российской Федерации, не повторялись бы впредь.

И с этой точки зрения, конечно, эти реформы были встречены если не с полным одобрением, то, по крайней мере, с пониманием.

Проблема, однако, заключалась в том, что на этом реформы не остановились, и федеративная политика, начиная с 2004 года и заканчивая последним временем, привела к тому, что в России фактически образовалось унитарное децентрализованное государство. На это указывают три основных

шага, которые были сделаны Кремлем и последовательно им реализовывались, начиная с 2004 года. Первый – это переход к фактическому назначению губернаторов. И, конечно же, никого из экспертов не смущает и не обманывает тот факт, что региональные парламентарии участвуют в этом процессе назначения. Поскольку всем понятно, что эта роль сводится лишь к формальному утверждению кандидатур, «спущенных» из Москвы. И показателен тот факт, что ни один кандидат, предложенный президентом, никогда не был отвергнут в региональном парламенте, никогда ему не было отказано в доверии, даже, несмотря на то, что многих из этих кандидатов парламентарии не знали, не представляли их в региональной политике.

Второй шаг, который нельзя было увидеть на телеэкранах, но он находился под плотным наблюдением экспертов, - это усиление надзора за деятельностью региональных властей. Но в реализации этого шага был один очень важный нюанс. Потому что, с одной стороны, если вы усиливаете контроль и надзор для того, чтобы обеспечить единое правовое пространство, - это одно. Но совершенно другая ситуация складывается, когда вы начинаете контролировать каждое движение региональных властей и, по сути, наказываете их за любой проступок, который они могут совершить. А наказывать есть за что практически всегда. Потому что если мы посмотрим в Конституцию России 93-го года, то обнаружим, что вообще-то у субъекта федерации нет собственных предметов ведения. В том или ином виде все значимые предметы ведения, которыми могут гордиться субъекты федерации и которые как будто бы должны находиться у них, на самом деле находятся в группе совместных предметов ведения. И соответственно, по этой причине федеральные власти очень активно контролируют и вмешиваются в процессы принятия решений и выполнения данных задач и функций.

В то же время за последние десять лет мы видим значительный рост федеральных чиновников в регионах. По сути, региональные власти соседствуют с очень большим аппаратом федеральных органов власти в регионах, которые являются тем злым полицейским, способным в случае необходимости и ударить.

Поэтому на самом деле мы понимаем, что региональное управление подменяется федеральным.

Третий шаг – это превращение межбюджетных трансфертов в главный инструмент региональной политики. Эта позиция последовательно отстаивалась Министерством финансов с самого начала 2000-х годов. Она основывалась на том, что для развития регионов используются, прежде всего, межбюджетные трансферты и предполагала отказ от передачи на региональный уровень собственных источников получения финансирования. Этому подходу Министерство финансов придерживается и в настоящее время. Последний раз мы это слышали уже от нового министра финансов Антона Силуанова. Именно трансферты являются тем способом, с помощью которого планируется профинансировать значительную часть работы региональных органов власти. И раз за разом пропагандируется отказ от передачи им собственных источников доходов.

Я еще раз хочу обратить ваше внимание, что в результате этих шагов мы получаем именно децентрализованное унитарное государство. Это не плохо и не хорошо. Просто давайте зафиксируем это как факт. В мире очень много децентрализованных унитарных государств. Более того, именно такая форма правления и территориального устройства сейчас признается многими специалистами удачной. Известно, что современное управление требует децентрализации, и поэтому унитарные государства децентрализуются.

Ровно к такой ситуации, к такой форме правления, только с другой стороны – со стороны федерализма мы и пришли. Это, однако, породило три эффекта, побуждающие экспертов, чиновников и политиков раз за разом возвращаться к проблеме федерализма и проблеме территориального устройства.

Первый эффект - это снижение эффективности принятия и исполнения политических решений. У нас сложилась ситуация, при которой центральные власти часто не представляют, что происходит в регионах. Надо понимать, что когда у вас 83 субъекта федерации, вы не можете контролировать все 83 субъекта одинаково хорошо, одинаково сильно. У вас есть какие-то специальные

субъекты федерации, требующие особого внимания. Есть регионы, где идет война, где есть проблемы безопасности. Есть особые субъекты федерации, где у вас реализуются имиджевые проекты. Есть субъекты федерации, с которыми у вас когда-то были проблемы. Соответственно, на них обращают особое внимание, за ними осуществляется пристальный контроль, по отношению к ним обеспечивается особая региональная политика.

Проблема заключается в том, что таких субъектов мы наберем порядка двух десятков. Следовательно, остаются порядка 60 субъектов федерации, в отношении которых региональная политика проводится по остаточному принципу. Они закономерно выпадают из поля зрения федеральных властей, когда принимаются какие-то важные политические решения.

В результате мы видим постоянный рост природных и техногенных катастроф, который можно было бы предотвратить, если бы контроль осуществлялся на региональном уровне, и деньги были бы на региональном уровне. На наш взгляд, эти негативные явления – прямой результат чрезмерной централизации процесса управления.

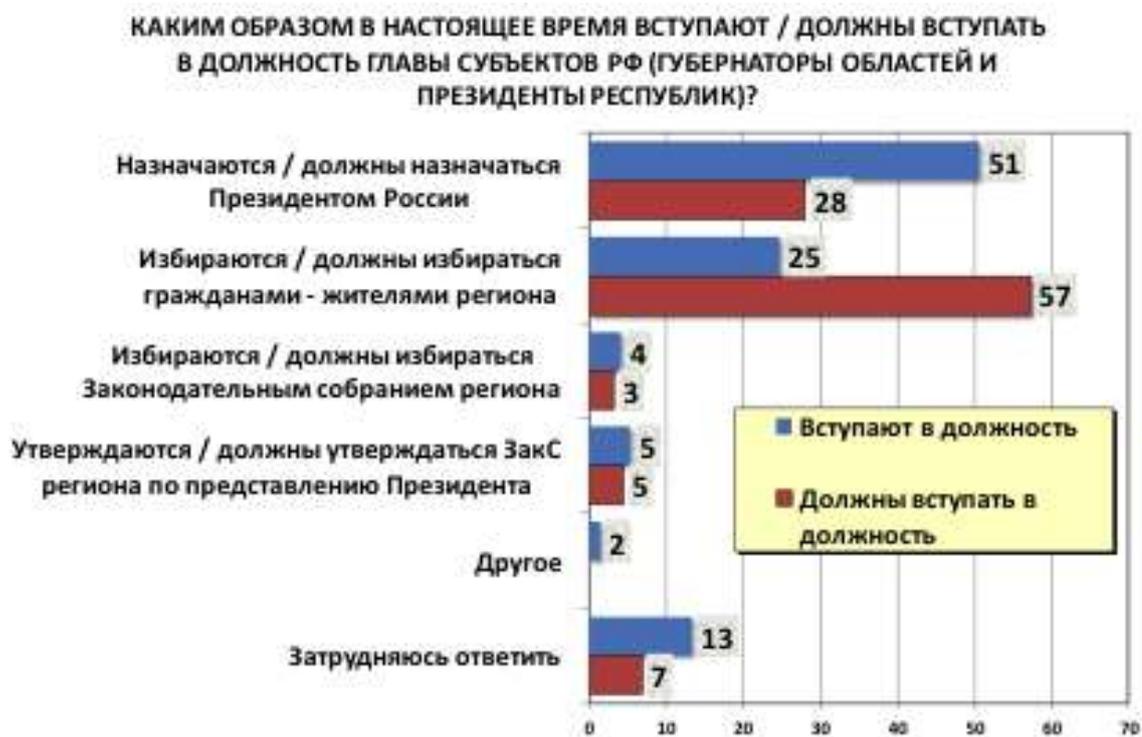
Второй эффект – это ориентация представителей региональной элиты на централизацию. И тут я перехожу к эмпирическому исследованию, которое было проведено экспертами Горбачев-Фонда в рамках данного проекта. Та часть исследования, которая включала в себя интервьюирование представителей элит в регионах, показывает, что региональные элиты во многом потеряли интерес к федерализму как особой форме территориального устройства. Постепенно федеральным властям удалось сделать то, что вроде, казалось, было невозможно сделать, а именно убедить региональные элиты в том, что децентрализованное унитарное государство – это та форма государственного территориального устройства, которая нужна России.

Подобная модель управления снижает ответственность региональных элит. Она позволяет достигать собственных целей, не отвечая за региональное развитие, потому что вроде как ты этими проблемами, и не обязан заниматься. Ты обязан выполнять то, что тебе сверху спущено. А в крайнем случае можно сослаться на отсутствие денег.

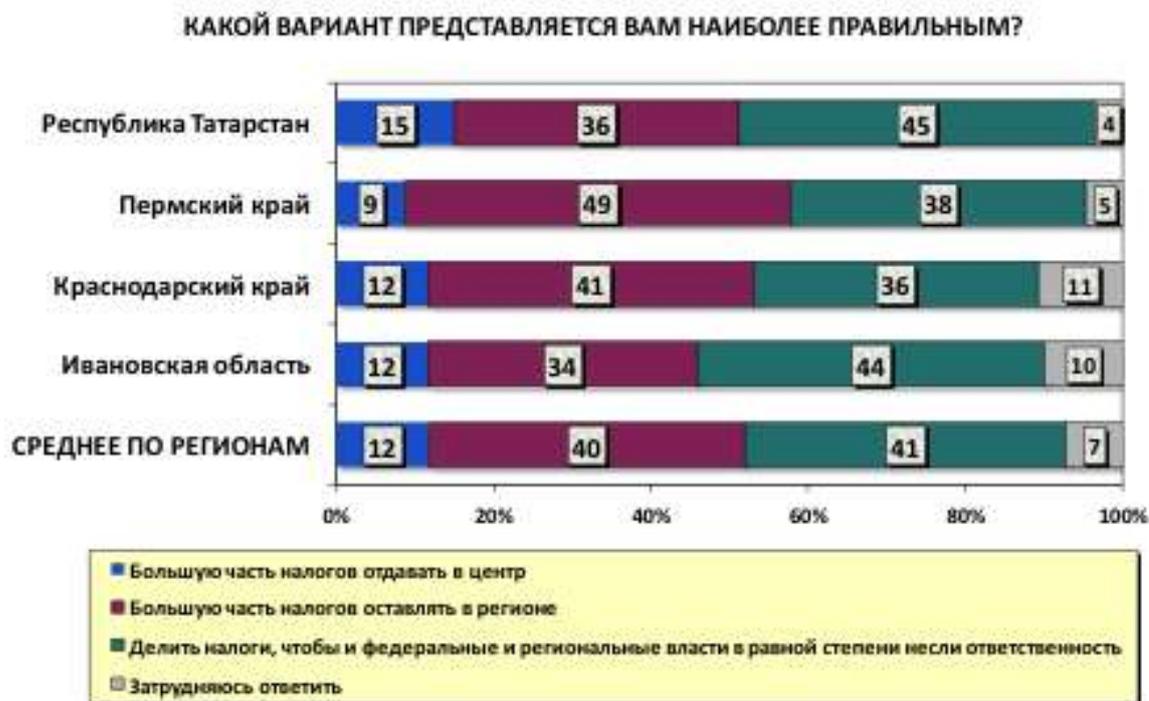
С другой стороны, мы наблюдаем ровно такую же потерю интереса к федерализму со стороны действующей оппозиции, даже той оппозиции, которая называется несистемной. Мы видим в программах политических партий, что никто не предлагает возврата к федерализму. Иногда предлагается возврат к некоторым институтам федерализма. Например, в ходе протестных действий 2011-2012 годов одним из лозунгов оппозиции было восстановление прямых выборов губернаторов. Бесспорно, это важный элемент федеративного государства. Но только это всего лишь один из его элементов. Никто не предлагал снова обсуждать, какой должна быть страна. Никто не предлагал вернуться к разговору о том, как нужно выстраивать связи между Центром и регионами и т.д.

И третий эффект: произошла дискредитация идеи федерализма при сохранении поддержки отдельных федеративных институтов. Этот вывод мы доказываем с цифрами на руках. При всем том, что никакого возврата к федерализму никто не хочет, мы видим такие цифры.

Покажу вам два графика. На сайте Горбачев-Фонда выложены все доклады, сделанные в рамках этого проекта. И там есть большое количество графиков, которые демонстрируют результаты опроса, анкетирования представителей региональных сообществ четырех субъектов федерации.



Один график посвящен вопросу о том, должны ли, по мнению опрошенных, главы субъектов федерации назначаться или избираться. И тут мы видим: избрание глав субъектов федерации поддерживает большинство из тех, кто был опрошен, - 57%. Это больше, чем половина. Это не большинство не состоит лишь из тех, кто готов прямо сказать, что страна жаждет и желает возврата к выборам. Но оно явно, чем те 28%, которые считают, что президент Российской Федерации должен назначать губернаторов.



И второй график, который я представлю, показывает региональную динамику. Эти четыре субъекта федерации, в которых проводилось исследование, – Республика Татарстан, Пермский край, Краснодарский край, Ивановская область. Вопрос был поставлен о том, какой вариант распределения налогов между Центром и регионами кажется наиболее правильным с точки зрения тех, кто участвовал в этом исследовании. И мы видим, что здесь есть некоторые колебания между тем ответом, что большую часть налогов оставлять в регионе, и вариантом, согласно которому налоги необходимо делить между федеральными и региональными властями.

Тот факт, что лишь очень малое количество опрошенных считает, что большую часть налогов надо отдавать в Центр, показывает, что на общественном уровне поддерживаются отдельные институты федерализма. Если в регионе горят леса, и их никто не может потушить, жители хотят знать, почему это происходит, и кого они могут наказать за это на следующих выборах. Жители хотят знать, где концентрируются деньги, которые они платят в качестве налогов, чтобы потом спрашивать с тех людей, которым они передали свои деньги на выполнение управленческих функций в тех или иных сферах жизни.

Это показывает ситуацию, при которой отдельные федеративные институты популярны, они понимаются гражданами, но они перестали рассматриваться именно как институты федерализма. Они перестали рассматриваться как некоторая федеративная идея, которая должна обобщить, должна пронизать все институты государственной власти.

Как я уже говорил ранее, децентрализованное унитарное государство – это не плохо и не хорошо. Это просто факт. Но при этом вопрос заключается в том, насколько децентрализованное унитарное государство эффективно для нашей страны. Мы видим, что страна сталкивается с довольно большим количеством вызовов, связанных именно с территориальной политикой. Прежде всего, это обострение конфликтов в отдельных субъектах федерации. Мы не видим, чтобы власти эффективно справлялись с межэтническими и не только межэтническими конфликтами в регионах России.

Мы видим, что они достигли успехов в Чеченской республике. Но факт заключается в том, что в Чеченской республике установлен военный режим. Существует вопрос: что именно там происходит, каким образом там обеспечивается правопорядок, и соответствует ли он Конституции Российской Федерации? Вопрос спорный.

Такие же идеи по урегулированию конфликтов, нефедеративные по своей сути, предлагаются и для других субъектов Российской Федерации на Северном Кавказе. Проблема в том, что предполагаемые меры не помогают справиться с существующими проблемами.

Управление же на региональном уровне остается неэффективным, что усиливает разрушительные последствия природных и техногенных катастроф.

Кроме того, как справедливо подметил Андрей Макарычев, регионы сейчас не могут рассматриваться как лишь подчиненный федеральному Центру уровень, потому что они постепенно вовлекаются в международные процессы. И это побуждает их каким-то образом себя позиционировать. Происходит вовлечение регионов в различные международные экономические процессы, что заставляет их реагировать на внешние и внутренние угрозы, например, связанные с Китаем. Регионы самостоятельно пытаются решать эти проблемы.

Речь идет и об участии регионов в отдельных «мегасобытиях», таких как Зимняя Олимпиада в Сочи, Универсиада в Казани, Чемпионат мира по футболу. Все эти события обязательно затронут различные аспекты жизни тех субъектов Федерации, в которых они будут проводиться.

Вызовы, с которыми сталкиваются субъекты Федерации и на которые необходимо искать ответы, наталкиваются на желание федерального Центра (и это очень важный момент) обеспечить политическое доминирование над регионами. С чем это связано? Во многом, как нам кажется, это обусловлено тем, что действующим властям пришлось довольно много сил и средств потратить на то, чтобы победить, урегулировать проблемы, с которыми в отношениях с регионами столкнулся федеральный Центр в конце 1990-х годов.

Памятуя о тех событиях и ориентируясь все-таки на создание не полицентричного, а моноцентричного политического режима в стране, правящие круги не придавали большого значения федерализму. Для них и сейчас федерализм является фактором второго порядка. Для них самое главное – это политический режим, обеспечение контроля над распределением власти, чему препятствуют нормы федеративного государства. Именно поэтому властям приходится создавать унитарное государство.

Учитывая все сказанное выше, мы сформулировали несколько предложений по развитию федерализма в России.

Первое состоит в необходимом усилении регионов в процессе принятия общефедеральных политических решений. У нас сейчас есть много каналов представительства интересов регионов на федеральном уровне. Но надо признать, что все они не работающие, все они, скорее, для того, чтобы показать, что у нас есть федерация, а не для того, чтобы ее реализовать на практике.

У нас есть самая главная организация, которая отвечает за представительство региональных интересов – Совет Федерации. В том виде, в котором сейчас функционирует Совет Федерации, он, конечно, не является работающей структурой. Совет Федерации, скорее, просто легитимирует решения федерального Центра. Он не представляет интересы регионов, по крайней мере, на публичной площадке. И мы видим, как даже некоторые благие

пожелания руководства Совета Федерации упираются в нежелание федерального Центра существенным образом изменять ситуацию в этой сфере. Нам кажется, что значимость Совета Федерации необходимо повышать. И первый шаг для этого очевиден. Это переход к выборам членов Совета Федерации. Другой шаг более сложный – наделение Совета Федерации дополнительными полномочиями. Это потребует времени и значительных усилий. Но хотя бы первый шаг, а именно обеспечение реального представительства интересов с помощью реальных представителей, реальных сенаторов, необходимо сделать.

Второе предложение касается формирования конституционно закрепленного перечня исключительных предметов ведения субъектов Федерации. В настоящее время такого перечня не существует, предметы ведения субъектов Федерации определены по остаточному принципу. Разные исследователи пытались понять, что же содержится в этих исключительных предметах ведения? Да ничего, потому что они входят либо в исключительные предметы ведения федерального Центра, либо в совместные предметы ведения Центра и субъектов Федерации. Но они быть должны. Это доказывает практика функционирования всех федераций в мире.

Наконец, требуется обеспечение субъектов Федерации собственными источниками финансирования, необходимыми для реализации исключительных предметов ведения. Я думаю, что это понятно. Для того чтобы субъекты федерации оказались сильны, мало сделать так, чтобы у них были предметы ведения. Потому что без денег они их реализовать не смогут.

Но все это может оказаться профанацией, отраженной только на бумаге, без важнейшего условия – демократизации политического процесса в России. Формальные институты действуют только тогда, когда в стране сложилась консолидированная демократия. Но, если вместо нее функционирует электоральный авторитаризм, то, какие нормы ни прописывайте в законах, как их ни прописывайте, неформальные практики все равно будут доминировать, а, как показывает опыт, авторитарные государства с федерациями уживаются очень плохо.