

# **К новой модели российского федерализма: взгляд из регионов**

---

Тезисы международной конференции  
28 – 29 июня 2012 года  
Москва

## **Многочисленные преимущества федерализма: гибкость, экономический рост и демократия**

*Кэтрин Стонер-Вайсс, Стэнфордский университет [ksweiss@stanford.edu](mailto:ksweiss@stanford.edu)*

В своем выступлении я остановлюсь на многих явных преимуществах федеративной системы в том, что касается экономического роста и совершенствования демократии. Начну с определения федерализма и приведу несколько примеров этно-федеративных систем. Затем я перейду к разнообразным институциональным мероприятиям внутри существующих федеративных систем, которые можно использовать в качестве модели для России. Многие из них допускают формальные и неформальные правила, определяющие федеративные системы, например выборы председателей верховного суда или конституционных судов на основе ротации по этническому признаку (примером может быть Канада). Я также отмечу, что такие институциональные возможности внутри многих федеративных систем эволюционируют с течением времени и часто отлично функционируют не потому, что в конституции приписаны соответствующие положения, а благодаря неформальным нормам, которые обеспечивают постоянное обновление системы и ее гибкость при условии, что соблюдается равновесие между властью и населением.

Затем речь пойдет об определенных экономических преимуществах федеративной системы. В частности я буду говорить о «рывке к вершине», о политике, которая стимулирует конкуренцию между правительствами провинций в сфере инвестиций, характерную для федеративных систем. Когда провинциальные правительства способны разработать самостоятельную налоговую политику для бизнеса (по крайней мере, в отдельных областях), они оказываются более конкурентоспособными в борьбе за инвестиции. Это хорошо для бизнеса, поскольку и свои, и международные инвесторы платят налоги по меньшей ставке, и для самих провинций, где растут инвестиции, что создает новые рабочие места и привлекает более квалифицированную рабочую силу. В этом смысле федерализм способен «сохранять рынок» или способствовать росту рынка, ибо он дает больше перспектив, как бизнесу, так и местному правительству. Здесь я буду говорить об уроках, которые можно извлечь из опыта различных федеративных и квази-федеративных систем (например, об опыте Китая).

В третьей части своего выступления я буду рассматривать конкретные политические преимущества федеративных систем, отмечая при этом и моменты, вызывающие беспокойство: в зависимости от своего институционального построения федерализм способен усиливать неравенство

вместо того, чтобы выступать в качестве уравнивающей силы по отношению к провинциальным субъектам. Однако в многонациональных государствах гибкий федерализм зачастую оказывается наиболее реальным и политически желательным способом правления.

И, наконец, в четвертой части моего выступления я буду говорить конкретно о России. Я приведу для сравнения несколько примеров, о которых я говорила в начале выступления, чтобы предложить рекомендации, касающиеся строительства гибкой формы федерализма в России.

## **Сравнивая немецкий и русский федерализм – вызовы реформе отношений между центром и регионами в глобализованном мире** *Штефан Майстер*

*Германский совет по международным отношениям*

*Центр по проблемам Центральной и Восточной Европы Фонда Роберта Боша*  
[meister@dgap.org](mailto:meister@dgap.org)

Германия и Россия – это старые национальные государства, которые имеют разные традиции государственного строительства. В Германии веками господствовали региональные лидеры, тогда как в России в течение долгого периода времени существовало централизованное государство во главе с царем. Попытки Германии построить национальное государство под управлением одного короля или лидера заканчивались катастрофами Первой и Второй Мировой войны. После Второй Мировой войны при поддержке извне Западная Германия построила федеративное государство. Оно создавалось с учетом своей сильной традиции регионализма. Главная задача основателей этого государства состояла в том, чтобы не допустить существования сильного централизованного германского государства, представляющего угрозу для Европы. В результате сегодняшняя Германия имеет слабого президента и канцлера, которые зависят от партий и от региональных лидеров. Но такая структура не годится для мира, где идет глобальное соперничество, ибо структура эта мешает осуществлению необходимых реформ.

Советский Союз формально был более или менее федеративным государством. Контроль над государством посредством коммунистической партии был реальным центром власти в условиях федеративной структуры. После развала Советского Союза становление России происходило как становление федеративного государства. В 90-е году слабость институтов центральной власти дала региональным лидерам относительно бóльшую

свободу в политике. Однако хорошо функционирующее федеративное государство так и не сложилось. Ситуация стала меняться в 2000 году с приходом президента Владимира Путина, который начал федеративные реформы. Даже при том, что укрепление центральной власти на тот момент имело большое значение для проведения экономических, политических и социальных преобразований или для предотвращения распада государства, оно ограничивало демократизацию России и меру ответственности региональных лидеров.

У России и Германии есть одна общая черта, касающаяся их федеративной структуры, которая состоит в том, что ни та, ни другая страна не готова к вызовам глобализации. Влияние глобализации практически на все сферы политики (образование, трудовые ресурсы, миграция, социальное обеспечение) одновременно требует локальной реакции на глобальные вызовы и функционирования институциональной и правовой среды, которая открывает перед национальным государством возможность поддержания конкуренции и обеспечения социального благоденствия. Немецким политикам долгие годы не удавалось реформировать федеративную систему так, чтобы учесть глобальные требования. Например, в сфере образования каждая федеральная земля проводит свои экзамены и преподает свои университетские курсы. Они не совпадают с тем, что дают университеты в Германии и вообще в Европе. Болонский процесс только ухудшил ситуацию. Федеральное правительство хотело бы вкладывать больше средств в немецкую систему образования, но из-за земельной юрисдикции и боязни потерять влияние в этой сфере они не вносят необходимые изменения в законодательство. В других областях, где разумнее было бы осуществлять региональные и местные решения, лидеры земельного уровня утратили власть, уступив ее федеральным и общеевропейским органам власти.

В России мы наблюдаем нечто обратное. Региональные лидеры имеют обязательства перед президентом, но при этом не несут ответственности перед своими гражданами. Истеблишмент вертикали власти препятствует ответственности и конкуренции. В то же время федеральное правительство в Москве пытается контролировать своих региональных лидеров через своих специальных представителей и систему оценок. В политической системе, где характерными чертами стали личная преданность и коррупция, такая политика не работает. Изменение в законодательстве, возможно, как-то изменит существующее положение, но не радикальным образом. В результате мы наблюдаем слабое служение обществу, которое ориентировано не на требования людей, а на интересы элиты. В такой громадной стране, как Россия, и особенно условиях глобализованного мира, жизнеспособной может быть

только хорошо функционирующая федеральная система. Конкуренция между регионами и личная ответственность выборных представителей за выполнение требований на местном и региональном уровнях являются предпосылкой для модернизации России.

Германии и России нужно найти правильный баланс между влиянием национального государства и ответственностью его местных и региональных элит. И хотя национальное государство должно гарантировать соблюдение неких единых стандартов, региональное и местное решение проблем повысило бы глобальную конкурентоспособность и уровень жизни граждан. Дальнейшими предпосылками существования хорошо функционирующего федеративного государства являются политическая конкуренция на всех уровнях государства и верховенство закона.

## **Российский федерализм в кризисе**

*Кэмерон Росс, Школа гуманитарных наук Университета г. Данди,  
Шотландия, Великобритания [c.z.ross@dundee.ac.uk](mailto:c.z.ross@dundee.ac.uk)*

В декабре 1993 года Россия ратифицировала Конституцию, где в Статье 1 было провозглашено, что Россия есть «демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». Однако в ельцинскую эпоху «федерация» была сформирована, но руководящие принципы «федерализма» так и не были полностью соблюдены. Вместо этого сложилась в высшей степени асимметричная, чисто «договорная» форма федерализма, а отношения власти на местах с центром стали крайне политизированными и персонализированными, что серьезно подорвало верховенство закона и конституционность. В дальнейшем, после 2000 года, когда Владимир Путин вступил на пост президента России, мы стали свидетелями открытого наступления президента на принципы и практику федерализма, и власть была снова централизована в Кремле. Главный вызов российскому государству на сегодняшний день – это не конфедерализм или угроза дезинтеграции по этническому признаку, как это было в эпоху Ельцина, а скорее дефедерализация и создание централизованного, квази-унитарного государства под управлением «тандема» Путин – Медведев.

Специалисты по вопросам федерализма также отмечают позитивное соотношение между федерализмом и демократией. Осуществляя распределение власти, федерализм сдерживает произвол как в центре, так и на местах. Он осуществляет децентрализацию ответственности и при этом дает механизм,

ослабляющий потенциал местных конфликтов и злоупотреблений. Федерализм дает школу демократии и приближает правительство к народу. Однако в отношении демократизации федерализм действует подобно «обоюдоострому мечу». И здесь нам нужно принять во внимание тот факт, что бóльшая самостоятельность не обязательно ведет к бóльшей демократии. Ибо соответствующая политика на уровне административно-территориальных единиц может стать не только источником динамичного экономического развития, но и привести к возникновению авторитарных анклавов в политических организациях, претерпевающих национальную демократизацию. Региональные элиты в России гораздо чаще пользуются своими правами самостоятельности для того, чтобы насаждать авторитарные режимы, нежели для того, чтобы развивать демократию. Более того, в России наибольшую степень конституционной самостоятельности получили именно те субъекты федерации (а именно 21 этническая республика), которые сумели установить наиболее авторитарные режимы.

### **Разделенное государство: некоторые соображения, касающиеся федерализма и политики**

*Филипп Казула, Базельский университет, [philipp.casula@unibas.ch](mailto:philipp.casula@unibas.ch)*

В политической теории и в философии снова и снова встает вопрос об устройстве политической системы. Разграничения внутри общества бывают самыми разными, как то: между богатыми и бедными (Аристотель), между знатью и народом (Макиавелли). В современной политической мысли учитываются также существование географических, экономических, этнических, религиозных и культурных разграничений. Вносились разнообразные предложения для преодоления или сдерживания возникновения подобных перегородок в обществе, для их регулирования или замены на более высоких стадиях. Одно из разграничений, которое самым очевидным образом воздействует на институциональное устройство государства, - это разграничение между нациями и национальными группами. Учет интересов национальных групп (в этом смысле учет следует отличать от примирения и конфронтации) может осуществляться тремя различными способами: за счет централизации, консоциационализма и федерализма. Следует отметить, что либерализм *per se* не дает гарантий того, что будет выработан некий компромисс: либерализма делает особый упор на правах личности, но при этом в решении коллективных вопросов он несколько слабее; как оказалось,

либерализм одновременно приводит к возникновению моментов противодействия либерализму. Демократия же основывается на как правило шатком определении «демоса». Данное выступление ставит своей целью интерпретировать федерализм в этом ключе и рассмотреть последствия подобного разделения политического процесса в государстве, которое часто носит национально-этнический, территориальный и административный характер. Основываясь на новейших политологических теориях, данный доклад подчеркивает взаимозависимость всех видов политической разграничений и то, насколько существенными они могут стать для государственного устройства. Таким образом, выступление распадается на четыре части. В первой части речь пойдет об основных, классических концепциях политического устройства, о том, как политика связана с разными видами политического разделения. Во второй части будут отмечены проблематичные аспекты либерализма в отношении разделенных обществ. Задача, с одной стороны, будет состоять в том, чтобы определить элементы неравноправия в либерализме, и, с другой стороны, чтобы особо выделить тенденции к полному сглаживанию конфликта в пост-политических сценариях. В третьей части доклада будут рассмотрены некоторые самые новые идеи, касающиеся согласования интересов различных национальных групп, и особенно согласования друг с другом различных видов федерализма. В четвертой и последней части будут приведены примеры из опыта европейских государств и последних процессов, происходящих в этих государствах, которые характеризуют напряженность, о которой речь шла выше. Кроме того, Европа будет представлена, как федерация.

## **Развитие российского пространства в контексте проблем федерализма.**

*Леонид Вардомский, Институт экономики РАН [wardom@yandex.ru](mailto:wardom@yandex.ru)*

### **О взаимосвязанности развития российского пространства и политической системы государства в исторической ретроспективе.**

Исторически ориентация власти и элит на сохранение и расширение пространства, а не на его развитие. Историческое преобладание экстенсивных факторов развития над интенсивными. Укрепление экономических основ государственной власти через контроль над природными ресурсами. Ярко выраженное центрo-периферийное устройство хозяйства и власти.

### **Тенденции развития российского пространства и федерализма в последние двадцать лет.**

Рыночная трансформация и демократизация на обширном, дифференцированном пространстве. От децентрализации 1990-х годов до властной вертикали нулевых годов. Децентрализация как реакция на деиндустриализацию и сильнейший экономический спад. Властная вертикаль как реакция на внешние и внутренние угрозы. Между модернизацией экономики и освоением природных ресурсов. Между российским европоцентризмом и растущим экономическим и политическим весом АТР. Усиление федеративных начал в системе госуправления: может ли оно найти правильный баланс между инерцией старого и трендами нового?

**Готовы ли элиты к политической и экономической децентрализации?**

Проблема выбора. Готовы ли элиты к инновационной модернизации. Она невозможна без децентрализации и развития конкурентных отношений. Но это подрывает основы сложившейся системы власти. Что может дать для развития российского пространства ограниченная децентрализация и сохранение существующей системы. Возможные сценарии развития.

## **Федерализм, авторитаризм и региональная политика: «железный треугольник» территориального управления в России.**

*Андрей Стародубцев, НИУ ВШЭ, Европейский университет, Санкт-Петербург [astarodubtsev@gmail.com](mailto:astarodubtsev@gmail.com)*

Важной особенностью современного анализа федеративных отношений в России является рассмотрение федерализма в отрыве от двух других важных элементов институциональной системы – политического режима в государстве и доминирующей модели региональной политики. Эти три характеристики современного государства, обладая собственным содержанием и логикой развития, в то же время находятся в тесной взаимосвязи.

Основной тезис доклада состоит в том, что без формирования демократического политического режима и изменения модели региональной политики вновь созданная федерация, скорее всего, будет крайне нестабильной и, в конечном счете, недолговечной.

Отказ от федеративных отношений, произошедший в 2000-ых годах, поражает, прежде всего, той легкостью, с которой региональные элиты отказались от полученной в 1990-ые годы автономии. Оказалось, что

региональные сообщества – как элиты, так и население региона – не рассматривали политическую автономию в качестве ценности, за которую необходимо бороться.

Являясь крайне неустойчивой формой территориального устройства государства, федерация требует условий, обеспечивающих баланс сил региональных и федеральных элит. В настоящее время авторитарный общенациональный политический режим и крайне централизованная региональная политика сделали субъекты федерации беспомощными проводниками воли центральных властей. Федерализация в такой ситуации в одних регионах останется набором фасадных институтов, а в других – выльется в рост сепаратистских настроений. Следовательно, предварительными шагами для формирования федеративного государства являются демократизация и трансформация региональной политики центральных властей.

## **Институционализация политического протеста: регионы и города как островки политизации.**

*Андрей Макарычев, Волго-Вятская Академия государственной службы,  
Нижний Новгород [asmakarychev@gmail.com](mailto:asmakarychev@gmail.com)*

Ситуация в России, складывающаяся после декабрьско-мартовского избирательного цикла, характеризуется двумя противоречивыми тенденциями. С одной стороны, очевидно, что протестная активность концентрируется преимущественно в Москве, что даёт повод многим комментаторам говорить об очередном подтверждении централизации не только власти, но и сопротивления ей, в столичном мегаполисе. Но с другой стороны, именно на волне выборов несколько городов России, до этого не очень заметных в плане оппозиционных настроений (Ярославль, Тольятти, Астрахань) стали точками кристаллизации анти-режимной активности, эффект которой вышел далеко за пределы этих регионов.

С нашей точки зрения, пост-выборный период в России будет характеризоваться возрастающей политической активностью именно на муниципальном и региональном уровнях, куда оппозиционные и несистемные партии и направят свои усилия и ресурсы. Кремль осознаёт связанные с этим риски и угрозы, однако его региональная политика выглядит хаотично и концептуально бессодержательно. Массовые увольнения губернаторов, равно как проекты создания корпорации по развитию Сибири и Дальнего Востока и

фактического расформирования Южного федерального округа говорят о том, что у В.Путина и его команды наблюдается обострение недовольства как региональными элитами, так и самой структурой региональной политики в России. Кремль хочет что-то поменять, но пока не знает точно, что именно. А главное – не знает, откуда брать новые кадры для региональной политики, которые, помимо компетентности, ещё были бы и полностью лояльны нынешнему режиму.

## **Местное самоуправление в системе социально-политических отношений в российских регионах.**

*Елена Морозова, Краснодарский государственный университет*

[morozova\\_e@inbox.ru](mailto:morozova_e@inbox.ru)

Местное самоуправление является важнейшим воплощением принципа федерализма, решение вопросов институционального и финансового развития МСУ становится необходимым условием реализации федералистского проекта. По данным различных социологических служб около половины российских граждан полагают, что местное самоуправление в стране скорее не развивается, а деградирует. Как показало исследование «Состояние и перспективы развития российского федерализма», проведенное в рамках проекта Горбачев-фонда в 2011 г., население рассматривает полную подотчетность органов МСУ властям региона как один из способов контроля над их деятельностью (контроля «сверху»), поскольку контроль «снизу» (со стороны самих граждан) не представляется им достаточно эффективным. Наиболее значимым за двадцать постсоветских лет шагом стало принятие ФЗ 131, заложившего основы действующей модели МСУ. Воплощение закона в жизнь сопровождалось целым рядом «институциональных ловушек», создавших ситуацию «плохого равновесия» (отклонение от первоначальных целей реформы на концептуальном уровне, закрепление на практике принципа обратной субсидиарности, утверждение механизмов переноса и подражания, неразвитость механизмов и ресурсов стратегического планирования и территориального маркетинга). Серьезной проблемой стала неразвитость локальной идентичности граждан, следствием чего является неспособность местных сообществ к агрегированию и аккумулярованию территориальных интересов в сфере публичной политики. Как показывают исследования В.Н. Якимца и Л.И. Никовской, в последние 8 лет только три института публичной политики получают стабильно низкие оценки во всех регионах: местное

самоуправление, антикоррупционная политика и профсоюзы. Существующий институциональный дизайн российского МСУ представляет сложный симбиоз частично закрепившихся в результате реформы новых практик с административным произволом и патрон-клиентарными формами взаимоотношений уровней власти.

Электоральные компании 2011-2012 гг. продемонстрировали ситуацию, применительно к которой как нельзя лучше подходит оценка А. Турена и Р. Инглхарта: отказ общества служить дисциплинированным «войском» политиков. Государство эту ситуацию начинает признавать и реагировать – в том числе и в отношении МСУ. Предвыборная статья В.В. Путина «Демократия и качество государства» содержит многие положения, продвигавшиеся ранее научно-экспертным сообществом. Реабилитируя термин «муниципальная демократия», автор затрагивает такие важные проблемы как роль МСУ в системе публичной политики, финансовая состоятельность муниципальных образований, судьба малых городов. В контексте политической реформы потенциал местного самоуправления может реализоваться в следующем: развитие политической конкуренции на выборах глав муниципальных образований и представительных органов МСУ, превращение структур МСУ в канал вертикальной политической мобильности, использование принципов и технологий стратегического планирования развития местных сообществ, продвижение программ формирования локальной идентичности, развитие механизмов частно-государственного партнерства на локальном уровне, новые подходы к отбору и обучение локальных политических и административных элит.

## **Исторический нарратив и проблема российского федерализма.**

*Иван Курилла, Волгоградский государственный университет*

[kurilla@yandex.ru](mailto:kurilla@yandex.ru)

Историческая наука в современном виде возникала в процессе становления национальных государств и являлась одним из самых мощных путей формирования национальной идентичности.

В силу этих причин к середине прошлого столетия в общественном сознании доминировало представление о том, что история страны должна быть единой. История сплачивает нацию, история лежит в основе национальной идентичности, а появление альтернативного исторического нарратива – шаг к расколу.

По традиции, исторический нарратив в России контролировался государством, которое пресекало попытки создания конкурирующих региональных версий истории как сепаратистские. Однако XXI век отличается от XIX, и представления об истории тоже изменились. В последние десятилетия российская историческая наука вступила в период диверсификации объекта исследования (он же – субъект истории). Одним из направлений этой диверсификации стало бурное развитие локальных историй регионов страны, вступающих в противоречие с заданным в «центре» историческим нарративом.

В «москвоцентричном» учебнике истории России не находится места для многих регионов страны, школьники которых ощущают себя «выключенными» из исторического процесса, изучаемого на уроках. Еще сложнее ситуация в тех регионах, которые когда-то – обычно столетия назад, - выступали соперниками Москвы. Известны проблемы изучения «взятия Казани Иваном Грозным» в Татарстане или Кавказской войны XIX века в республиках Северного Кавказа, однако ведь и рязанскому школьнику приходится читать об «измене» рязанского князя Олега во время Куликовской битвы. И такие примеры найдутся в каждом регионе России.

Вместе с тем, активно развивается история регионов страны в рамках границ субъектов федерации и административных образований. Практически в каждом областном центре – и точно в каждой республике – на свет появились разнообразные тома историй родного края. К публикации этих книг, как правило, причастны местные власти, спонсирующие авторов и издательства, продвигающие эти труды в школы и вузы региона. Это связано как с политической повесткой дня местных элит, так и с задачами патриотического воспитания, школьного преподавания и, наконец, развития туризма. Множество историков-краеведов – как преподавателей вузов, так и увлеченных любителей – принимают активное участие в этих проектах. Зачастую в этих проектах научная история уступает политическому запросу (вспомним недавний случай с «обоснованным новыми открытиями», изменением даты основания Казани и празднованием ее 1000-летнего юбилея).

В этих усилиях легко различимы процессы формирования региональной идентичности, последствия которого еще только предстоит оценить. Однако некоторые проблемы и возможности видны уже сегодня.

Прежде всего, эти региональные версии истории страны невозможно запретить (и репрессировать краеведов, как это сделала советская власть в 1930-е). Если продолжать воспринимать это «умножение истории» как угрозу, то у государства практически нет ресурсов, чтобы ему противостоять.

Более того, «давление» единого нарратива может привести только к противопоставлению местных историй «центральной»: так, уже можно

прочесть о противопоставлении «новгородской демократии» «московскому деспотизму», о рассказывании «вольнолюбивого донского братства» пришедшими из центра большевиками, о «колонизации независимых окраин» петербургской империей... Кстати, князю Олегу в Рязани не так давно поставлен памятник.

Однако мне представляется, что эта ситуация на самом деле создает новые возможности. В самом деле, почему не подумать о реконструкции российского исторического нарратива через интеграцию региональных историй? Почему бы не поставить задачу создания единого полотна российской истории из историй отдельных областей и республик страны? Тогда основным содержанием «истории, которую рассказывают детям», будет не развитие и расширение имперского центра, а история местных сообществ, налаживавших отношения друг с другом и с Москвой, принимавших решения (в политике, культуре, индивидуальных жизненных стратегиях), которые создавали из них единую нацию.

Создание такого полотна позволит увидеть противоречия и конфликты, решавшиеся во взаимоотношениях между разными сообществами, - и поможет научиться на ошибках прошлого, а также понять, что в современном мире сосуществуют разные взгляды на одну и ту же проблему, усвоить, что эти взгляды иногда невозможно примирить, но необходимо понять лежащую в их основе идентичность.

Такой рассказ не только поможет обществу перейти к новому уровню понимания сущности исторической науки, но и снимет целый ряд проблем, которые, по версии государственноцентричной истории, угрожают целостности страны. Не в последнюю очередь, такой взгляд на историю России поможет и в диалоге по историческим вопросам с соседними странами, в некоторых из которых собственная история конструируется как антитеза «московскому варианту».

Такая история будет историей общества, а не бюрократии, историей регионов, а не Москвы и Петербурга, историей федерации, а не унитарного государства.

## **Оппозиция в российских регионах: соотношение федеральной и местной повесток дня.**

*Олег Подвицнев, Пермский филиал по исследованию политических институтов и процессов ИФП УрО РАН, Пермь [ipl\\_perm@mail.ru](mailto:ipl_perm@mail.ru)*

Оппозиционная активность в России в настоящее время развивается не только волнообразно, но и неравномерно в территориальном отношении. Ее очаги перемещаются и, видимо, будут перемещаться далее, из региона в регион. В немалой степени это связано с тем, что федеральная и внутрирегиональная политические повестки дня часто, как и ранее, могут очень сильно различаться между собой. Объектом оппозиции может в разной степени быть как федеральное, так и региональное руководство. В условиях фактического назначения глав субъектов федерации это различие несколько уменьшилось, но не сошло на нет.

Есть достаточно оснований для вывода о том, что не декабрьские протесты в Москве, и не результаты выборов в Государственную Думу заставили правящий тандем принять решение о возвращении института прямых выборов глав субъектов РФ. Возможно, события декабря 2011 года стали в этом отношении лишь «последней каплей». Перелом же в отношении российского руководства к возможности изменить свою позицию по этому, принципиальному, вопросу произошел скорее под влиянием протестных выступлений, прошедших в регионах за год с лишним до этого. Именно тогда совпали объективные и субъективные моменты, сформировавшие доминирующее представление о неэффективности системы фактических назначений.

В преддверии введения в действие нового закона, возвращающего институт прямых выборов глав субъектов федерации, российское руководство провело беспрецедентно большую смену губернаторов, в т.ч. многих ключевых, в политическом отношении, регионов. Эта серия принудительных отставок и новых губернаторских назначений в немалой степени привела к перегруппировкам в рядах региональных оппозиций. Многие из тех, кто противостоял прежде всего бывшим руководителям своих регионов, сейчас либо заняли выжидательную позицию, либо пытаются наладить то или иное сотрудничество с новыми назначенцами. Та же часть региональной оппозиции, для которой главное - противостояние политики, проводимой федеральным центром, не собирается сворачивать свою деятельность. При этом, конкретные кадровые решения Кремля в отношении новых губернаторов-назначенцев, как и ранее, далеко не во всех случаях способствуют разрядке ситуации в регионах. Некоторые из них, напротив, могут в ближайшем будущем породить новые очаги политического напряжения, значимые в федеральных масштабах.

## **Социально-политические процессы в Карелии. «Внешнее управление», как результат противостояния местных политических и бизнес групп.**

*Александр Ильин, Петрозаводский государственный университет*  
[iljin63@mail.ru](mailto:iljin63@mail.ru)

После октябрьской революции 1917 года и провозглашения лозунга самоопределения народов России решением ВЦИК от 08 июня 1920 года был принят декрет об образовании в составе Советской республики (РСФСР) Карельской автономной области – Карельской трудовой коммуны (КТК). Именно с этой даты берет отсчет современной организации государственной власти в республике Карелия.

Для создания и «обустройства» КТК к его руководству были по решению Правительства РСФСР приглашены в Карелию и назначены в руководящие органы КТК финны Эдвард Гюллинг и Яков Мяки, карелы Василий Куджиев, Василий Гурьев, Иван Никитин, Федор Поттоев и русский по национальности Иван Данилов. Председателем ревкома назначен Эдвард Гюллинг. Основы конституционного строя Республики Карелия сегодня определяются Конституцией Российской Федерации от 1993 г. и Конституцией Республики Карелия от 1978 г.

Серьезным недостатком действующей в Карелии Конституции, та легкость, с которой в нее вносятся изменения. Достаточно квалифицированного большинства в ЗС РК и в Конституцию внесены изменения. Если в 80-е – 90-е годы изменения были связаны с общими макроструктурными изменениями на уровне России. То в последние годы эти изменения носят сугубо конъюнктурный характер. Политические и бизнес – группировки посредством манипуляции с конституцией стремятся ликвидировать или ослабить своих оппонентов.

В 2010 году в противостояние двух бизнес групп в республике, длившегося без малого 15 лет и, которое не приводило к социально-экономическому прорыву региона, активно вмешалась федеральная власть. Во-первых, посредством унификации Конституции с конституцией и законами РФ, В частности, из Конституции РК удалены статьи, в которых подтверждалось, что жители Карелии являются не только гражданами РФ, но и то, что они были одновременно и гражданами Карелии. Теперь мы только жители республики.

Однако самый существенный удар был нанесен, назначениями в июле Нелидова А.В., а в мае 2012 г. Ходилайнен А.П.- поочередно Главой Республики. А также приглашением на ключевые посты в правительство менеджеров из различных регионов страны. Это первая за долгие десятилетия

акция центра по ликвидации «местничества», и введения внешнего управления де-факто. Данный факт привел к полной деморализации властвующей группировки бывшего главы республики Катанандова и усиления традиционной ей оппозиционной группы местных бизнесменов Попова-Алиханова. Искусно использовавшей слабости «варягов» из-за незнания ими ситуации в республике, сумевшей поставить под контроль Петросовет и Мэрию Петрозаводска, а также активно влиять на деятельность ряда региональных отделений партий СР, Яблоко и ЕР, как на местном, так и республиканском уровнях.

В общих чертах особенностью современной политической элиты республики, в отличие от 20-30-гг. XX столетия, является то, что подавляющее большинство лиц, входящих в нее - русские по национальности. Среди факторов, определяющих перспективность политика, основными (в порядке приоритетности) являются: принадлежность к существующим в республике властным структурам и бизнес - группам; наличие финансовых и медиа - ресурсов или принадлежность к партиям и движениям. Основные представители политической элиты республики до 2010 года были исключительно «люди из местных». С июля 2010 года идет активное сопротивление , пришедшим в республику новым экономическим и политическим группам, имеющих поддержку в Москве и Санкт - Петербурге.

### **Политические процессы и гражданская активность: региональная специфика (на примере Ивановской области).**

*Ольга Шнырова, Ивановский государственный университет*

[shnyrova@rambler.ru](mailto:shnyrova@rambler.ru)

В России фактически уживаются два общества: первое – модернизированное общество крупных городов, в первую очередь Москвы и Санкт-Петербурга, второе – традиционное общество российской провинции, малых городов и деревень, которое живет по своим законам. На наш взгляд, именно эту специфическую черту российского общества нужно учитывать в первую очередь при оценке перспектив развития гражданской активности в нашей стране, на которую в настоящее время возлагают большие надежды одни и которой серьезно опасаются другие. Ивановский регион отличает то, что в силу преобладания в нем малых городов и деревень, несмотря на близость к Москве, традиционность в нем доминирует. С другой стороны – близость к

столице приводит к зависимости правящей элиты от решений из центра, боязни проявить самостоятельность и к опасениям, что столичные акции гражданского протеста могут распространиться на регион.

На уровень развития гражданской активности, на наш взгляд, влияет и низкий уровень доходов населения, который приводит к тому, что его более активная часть, особенно молодежь, не связывает свое будущее с благополучием региона, покидая его при первой возможности. Иваново по прежнему лидирует среди соседних областей по количеству студентов, но выпускники вузов находят себе работу преимущественно в столицах, Москве и Санкт-Петербурге.

На уровне гражданского общества эти тенденции проявляются в слабом развитии НКО и их зависимости от власти, даже по сравнению с соседними регионами, в частности, с Ярославским. Региональные отделения политических партий, представляющих как «системную», так и «несистемную» оппозицию слабы и плохо организованы. Наиболее серьезными региональными отделениями являются отделения левых организаций: КПРФ и Левого фронта. Именно они были основными организаторами акций протеста «За честные выборы». Высокая степень влияния левых организаций традиционна для региона и проистекает во многом из низкого уровня доходов населения. В регионе достаточно слабо представлены средние слои, которые могли бы быть опорой правого крыла демократического спектра.

Таким образом, если исходить из ситуации в регионах, то можно констатировать, что гражданская активность в российской периферии существенно отличается от столичной по своей интенсивности и организованности. Вместе с тем, нельзя не констатировать определенные подвижки в активности населения. В силу этого наиболее актуальным становится аспект федерализма как института демократии, что подразумевает выборность, гражданский контроль, систему сдержек и противовесов.

## **Российский федерализм - взгляд из региона. Какая модель федерации необходима Карелии?**

*Михаил Безбородов, Петрозаводский государственный университет*  
[miha2003@rambler.ru](mailto:miha2003@rambler.ru)

Одна из важнейших характеристик федерализма - это модель разграничения полномочий между регионом и федеральным центром, что определяет степень, как политической самостоятельности региона, так и

возможность конструктивного диалога с самим центром и другими субъектами федерации. Причем, возможность обладать достаточно широким, кругом полномочий у региона, должна быть напрямую связана с бюджетным федерализмом и степенью финансовой самостоятельности региона.

У Карелии формально присутствует высокая степень автономии, что касается полномочий республики по отношению к центру, то достаточно тех, что прописаны в Конституции. Важно, чтобы они существовали не на бумаге, а в реальности. И что еще более важно — чтобы эти полномочия были подкреплены соответствующими ресурсами для их реализации. Современная модель федерализма спускается сверху, и как такого федерализма в последние 11 лет в России нет. С точки зрения региона единственное, что осталось от существовавшего в России федерализма в Карелии – это трансграничное развитие, которое активно используется и развивается благодаря особому приграничному положению региона, где и используются принципы федерализма при построении отношений между регионами стран Европейского Союза и Республикой Карелия.

Приграничное положение и отличает Карелию от других субъектах федерации. У региона присутствует собственный интерес во взаимоотношениях с приграничными регионами и регионами стран Европейского союза, что отражено в полномочии подписания договоров с регионами стран Европейского Союза без одобрения Москвы, что является весьма важным, и заложено в модели федеративных отношений.

Значительную долю собственных доходов Карелия перечисляет в Москву в рамках существующей модели бюджетного федерализма, и вместе с тем является дотационным регионом, который вынужден постоянно оглядываться на позицию Москвы и искать у нее поддержки. В Карелии присутствует достаточно значимый запас природных ресурсов полностью которыми республика распоряжаться не может, и многие налоговые отчисления не остаются в ней. Таким образом, происходит перекоп федеративных отношений в сторону федерального центра, полномочия региона не подкреплены финансово и присутствует постоянная зависимость от федеральных дотаций. Поэтому один из важнейших вопросов о дальнейшем построении федерализма – это выравнивание межбюджетных отношений в пользу региона. В свой очередь перекоп в межбюджетных отношениях с центром напрямую влияет и на бюджетные отношения в регионе, когда республика забирает значительную долю доходов (60/40) у городов-доноров (Петрозаводск, Костомукша, Надвоицы), что в свою очередь открывает серьезные проблемы для развития самим городов.

Существующая модель федерализма, в т.ч. бюджетного, ведет еще к одной проблеме, связанной с проблемой развития региона. По состоянию на 1 января 2009 года численность населения Республики Карелия составляла 684,2 тыс. человек, удельный вес городского населения - 76,4%. Происходит постепенное сокращение численности населения, вымирание поселков, основная доля населения живет в городах. Власти республики не справляются с ситуацией и не способны предложить комплексную стратегию развития региона в целом. Происходит, как было отмечено, постоянная оглядка на федеральный центр и его финансовую помощь. Есть полномочия, а их подкрепления нет.

Возвращение процедуры выборов губернаторов при учете системы президентских ограничений в Карелии приведет, с одной стороны, к борьбе региональной элиты за своих кандидатов, с другой позволит вернуть участие населения республики в выборе стратегии развития региона. Вместе с тем отставка губернатора Карелии А.В.Нелидова «по собственному желанию» и назначение на должность «варяга» из Санкт-Петербурга стала результатом борьбы местной элиты с группой с Нелидова, а вновь назначенный губернаторов А.П. Худилайнен – стал одним из последних губернаторов, назначенных непосредственно президентом.

Если о построении новой модели федерализма, какой ее видит Карелия, то для нашего региона достаточно тех полномочий, которые уже существуют, вместе с тем региону требуется большая, прежде всего, финансовая самостоятельность в решении вопросов и развитии региона, но существует одна проблема – это проблема сознания федерализма в глазах населения. Население республики не понимает в принципе, значение федерализма для Карелии, т.к. решение всех вопросов увязывается непосредственно на Москве, но важно то, что население не готово отказываться от своей региональной идентичности – статуса Республика Карелия.

## **Федерализм в свете проблем эффективности российского государства 2000-х гг. Взгляд с Дальнего Востока.**

*Анатолий Савченко, Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока РАН, Владивосток [savich21@mail.ru](mailto:savich21@mail.ru)*

Задача данного доклада попытаться рассмотреть динамику российского федерализма в 2000-х гг. сквозь призму более долговременных исторических структур. Государство-центрированный подход предполагает анализ избранной

проблемы в двух измерениях. Во-первых, в системном плане, т.е. государство рассматривается как система с определёнными целями и способами функционирования; во-вторых, в геополитическом, поскольку эта система располагается на конкретной территории с определённым набором ресурсов, преимуществ и напряжений.

Гигантское и разнообразное российское пространство традиционно приводится в качестве едва ли не решающего аргумента в пользу федеративного устройства. Однако, оно порождает сложную взаимосвязь факторов как стимулирующих, так и препятствующих развитию федерализма в России, устанавливая довольно жёсткие и исторически устойчивые рамки ограничивающие пределы децентрализации.

В 2000-е гг. российский федерализм, как, впрочем, и демократия, имели шанс получить новый импульс к развитию, так как траектория укрепления государства и построения демократии до определённого момента совпадают. Скачок цен на нефть при отсутствии действенной инфраструктуры взаимодействия власти и общества привёл к тому, государство смогло получать необходимые ему ресурсы без согласований, как с обществом, так и с элитными группами. В этих условиях стратегическая задача построения эффективного государства была принесена в жертву политической стабильности.

## **О проблемах и перспективах конституционной модели российского федерализма**

*Станислав Станских, Центр конституционной истории, Москва*  
[stanskikh@gmail.com](mailto:stanskikh@gmail.com)

### **Почему не работает конституционная модель российского федерализма?**

- 1) Если исходить из того, что федерализм – форма организации политического пространства России, то необходимо сначала констатировать, что сложившаяся за последние 10 лет конституционная система антиконституционна. «Единая Россия» – не партия, а механизм, т.е. вертикаль «КПСС» везде: Президент, Совет Безопасности, Правительство, Федеральное Собрание, суды, прокуратура, избирательные комиссии и т.д.
- 2) Совет Федерации не является полноценным выразителем интересов субъектов Федерации и косвенно зависим от Президента и всей вертикали «КПСС». Эти опасения выражали в своё время ПАСЕ и Венецианская комиссия Совета Европы.

- 3) Органы местного самоуправления зависят от органов субъектов Федерации, которые в свою очередь зависят от федеральной власти и «КПСС».
- 4) Конституционный Суд не является полноценным судебным органом конституционного контроля, следствием чего является уход от рассмотрения важных вопросов федеративного строительства, его решения носят лояльный к «КПСС» характер (дело «о губернаторах»).
- 5) Субъекты Федерации не инициируют запросы в КС РФ и Верховный Суд РФ, поскольку ими руководит «КПСС».
- 6) Проблема образования конституционных уставных судов (образованы только в 17 из 83 субъектов Федерации).
- 7) Федеральные округа как «намордник» на субъекты Федерации.
- 8) Унитарное «налоговое и бюджетное» администрирование.

### **Что нужно сделать для преодоления застоя в федеративном строительстве?**

- 1) Политическая и правовая реформа. Свободные выборы. Независимый суд. Объективные СМИ. **Демократизация и верховенство права – залог успеха федеративного строительства.**
- 2) Избираемость глав субъектов Федерации, членов Совета Федерации, мировых судей, судей конституционных (уставных) судов, прокурора.
- 3) Введение конституционных (уставных) судов во всех субъектах Федерации.
- 4) Дерегулирование федеративного пространства. Общие принципы организации органов власти субъекта Федерации и местного самоуправления стоит сделать действительно ПРИНЦИПАМИ, а не детальными правилами.
- 5) Запрет на доминирование одной политической партии в законодательном органе субъекта Федерации (не более квалифицированного большинства). Необходимо создавать пространство для коалиций. Отмена требований партийности на уровне местного самоуправления.
- 6) Упразднение федеральных округов.
- 7) Передача налоговых и бюджетных полномочий субъектам Федерации и муниципалитетам.
- 8) Упразднение «матрешечных» типов субъектов Федерации.

### **Этнополитические процессы на юге России: тенденции и проблемы взаимодействия с Федеральным центром**

*Рафик Усманов, Астраханский государственный университет [usmanr@mail.ru](mailto:usmanr@mail.ru)*

В результате быстро изменяющихся геополитических процессов, как в стране, так и особенно на Юге России, государство сегодня находится на

очередном новом этапе регионогенеза. Несмотря на относительную стабильность в стране в настоящее время в некоторых регионах существует неустойчивый и обратимый характер, а также сохраняется высокий уровень конфликтности, что ведет к дестабилизации национальной и этнополитической безопасности.

Рассматривая разные этапы конфликтной ситуации в стране необходимо подчеркнуть, что в регионах Юга России отсутствует должная аналитико-прогностическая работа квалифицированных специалистов, а также наблюдается невостребованность специальных научных исследований властными структурами и государственными учреждениями по проблемам этнополитической ситуации, прогноза, регулирования миграционных процессов и изменяющегося геополитического положения.

Проведенные исследования в области межэтнических отношений позволяют выразить озабоченность, и указывают на необходимость усиления и координации и взаимодействия работы Федерального центра по урегулированию этнополитических конфликтов в регионах Юга России. Такая работа должна быть как минимум двухуровневой. Первый (нижний) уровень – урегулирование и разрешение конкретных конфликтов на местах, локального и этносоциального напряжения, прежде всего «застарелых» и существенно влияющих на региональные процессы. Второй уровень – макрорегиональный, наращивание потенциала согласия и созидания Центра, а также регионов посредством реализации межрегиональных мегапроектов (возрождение и создание новых современных производств и новых технологий и т.д.)

Сегодня, как политическим и государственным структурам в Центре, так и в не меньшей мере этническим сообществам на местах в целях национальной безопасности страны необходимо учитывать новые специфические интересы регионов с целью выравнивания как культурной, так и социально-экономической асимметрии, в связи с их высокой степенью миграции. Крайне важно акцентировать внимание на тесное взаимодействие ученых-обществоведов, всех интеллектуальных сил (включая и этнические элиты), а также СМИ и региональных структур власти, направленных на исследование в области миграционных процессов и межнациональных отношений. Потому что рост территориальной дифференциации имеет своим следствием не только повышенную эксплуатацию как природных, так и человеческих ресурсов отдельных регионов, но и может привести к распаду общего экономического и геополитического пространства государства и ее консолидации.

## **Гражданско-политическая активность в Тюмени в декабре 2011 – марте 2012 года.**

*Андрей Семенов, Тюменский государственный университет*

[andre.semenoff@gmail.com](mailto:andre.semenoff@gmail.com)

Избирательный цикл 2011-2012 годов преподнес немало сюрпризов и загадок политикам (как оппозиционным, так и провластным) и исследователям: неожиданным оказался масштаб, формы и динамика протестной активности после выборов в Государственную Думу 4 декабря 2011 г. И если гражданско-политическая активность в Москве, во-первых, продолжается до сих пор, во-вторых, довольно подробно исследована с точки зрения состава участников, их лозунгов, причин выхода людей на улицы, то регионы, в большинстве которых публичная политическая активность пошла на спад после марта 2012, остаются terra incognita.

На основании мониторинга гражданско-политической активности в Тюмени, который включил наблюдение за публичными акциями, опрос участников митинга «За честные выборы» 4 февраля, фокус-группы и интервью с участниками и организаторами публичных и протестных акций, можно сделать некоторые предварительные выводы относительно особенностей регионального измерения протестной активности за данный период.

Во-первых, в сравнении с Москвой результаты опросов в Тюмени при известных ограничениях (объемы выборки и генеральной совокупности) показывают, что половозрастной состав участников, а также распределение респондентов по уровню образования примерно одинаковы. Тюменских участников отличает несколько больший процент «бедных» и «богатых», тогда как большинство московских участников — представители «среднего класса». Как и в Москве большинство протестовавших в Тюмени — беспартийные, впервые вышедшие на публичные политические акции за последние несколько лет.

Во-вторых, как и других городах, поводом к уличным акциям стало открытое неприятие сложившейся ситуации, чувство недовольства и несправедливости результатами выборов. «Новые протестующие» выходили на центральные площади города без определенного лидера с требованиями, которые оказались готовы разделить широкая публика. Однако первоначальное возмущение и эмоциональное заражение в декабре сменилось апатией и принятием статус-кво после мартовских выборов. Результаты президентских выборов не мобилизовали «новых митингующих» в Тюмени.

Качественно иная динамика мобилизации и демобилизации в регионе может быть объяснена несколькими факторами, в числе которых: слабая координация протестных действия гражданскими активистами и фактическая «узурпация» организационных структур протеста традиционными политическими участниками (коммунисты и националисты); отсутствие региональной «повестки дня», которая могла бы поддержать протестные настроения; разная плотность социальных связей у разных групп протестующих — высокая у националистов и традиционных партийных участников, низкая у либерально ориентированных. У последней группы, которая составила основу протеста в столице, уже в феврале наступило разочарование в коллективных действиях, ожидаемые изменения не произошли. Тем не менее, энергия протеста в регионе не исчезла бесследно: некоторая часть занялась локальной активностью (борьба с уплотнительной застройкой, работа по благоустройству территории и т.д.).

## **Прямые выборы губернаторов: на пороге новой федерализации?**

*Владимир Авдонин, Рязанский государственный университет*

[avdoninvla@mail.ru](mailto:avdoninvla@mail.ru)

За последние 20 лет строительство федерации в России пережило немало поворотов. От расширения федерализма оно переходило к его ограничению, а затем к неуверенным попыткам его возрождения. Ряд авторов характеризуют этот процесс в духе метафоры «качания маятника», отмечая, что устойчивой формы федерации в России пока не сложилось.

Одной из важных характеристик федерализации в России считается способ выборов глав российских регионов. За прошедшие годы он менялся несколько раз, демонстрируя особую неустойчивость этого института. Сейчас мы переживаем его очередную реформу – способ выборов/назначений глав регионов меняется уже в пятый раз. Хотя еще недавно власть заявляла, что введенная с 2005 года модель «наделения властью» губернаторов является чуть ли не идеальной и должна просуществовать многие десятилетия.

Чем объяснить очередную и ускоренную смену модели и переход к прямым выборам губернаторов? Среди факторов и причин можно отметить следующее. Во-первых, ускоренный переход к новой модели мог быть связан с протестами и являться уступкой власти общественным настроениям (впрочем, сама власть это отрицает). Во-вторых, он мог быть вызван разочарованием

самой власти в предшествующей назначенческой модели, осознанием ее слабостей и пороков. В-третьих, смена модели выборов глав регионов может быть составной частью курса на новую федерализацию в духе «обратного движения маятника» и поисками новых опций для российского федерализма после курса централизации 2000-х годов.

Реформа началась с выхолащивания ее существа – 22 губернатора переназначены по старой схеме, а сами выборы «обложены» различными «фильтрами» и ограничениями. Это говорит о страхе и неуверенности власти перед неопределенностью и рисками новой модели. По существу, серьезной политической и управленческой оценки ни той модели назначений, от которой отказываются, ни той, которая вводится, не давалось. Так, впрочем, было и в 2004-ом, когда Путин менял выборы на «назначения». Возможно, что власть действительно руководствуется в этих реформах какими-то ситуативными соображениями (интересами правящей группы, давлением оппозиции, фискальной политикой, внешнеполитической конъюнктурой и т.д.), а не стратегическими задачами по строительству федерации. Тем не менее – «процесс пошел», жизнь новой модели прямых выборов глав регионов, несмотря на все ограничения, начинается. И нельзя исключить, что вместе с другими компонентами изменений эта реформа может проложить путь к новой фазе федерализации в России.