



ФОНД ЛИБЕРАЛЬНАЯ МИССИЯ

# РОССИЯ: СУДЬБА ФЕДЕРАЦИИ

МАТЕРИАЛЫ НАУЧНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ  
(МОСКВА, 27 ФЕВРАЛЯ 2017 ГОДА)

**ФОНД «ЛИБЕРАЛЬНАЯ МИССИЯ»  
ФОНД БОРИСА НЕМЦОВА ЗА СВОБОДУ  
ЭКСПЕРТНАЯ ГРУППА «ЕВРОПЕЙСКИЙ ДИАЛОГ»**

---

**РОССИЯ: СУДЬБА ФЕДЕРАЦИИ  
МАТЕРИАЛЫ НАУЧНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ  
(МОСКВА, 27 ФЕВРАЛЯ 2017 ГОДА)**

УДК 323/324:342.24(470+571)(082)

ББК 66.3(2Рос),1я4

Р76

**Р76 Россия: судьба федерации : Материалы научной конференции (Москва, 27 февраля 2017 года) /** Фонд «Либеральная Миссия» ; Фонд Бориса Немцова за Свободу ; Экспертная группа «Европейский диалог» ; под общ. ред. Евгения Гонтмахера, Андрея Захарова, Андрея Петрова. — М. : Фонд «Либеральная Миссия», 2017. — 76 с.

ISBN 978-5-903135-63-9

В сборник вошли материалы научной конференции «Россия: судьба федерации», организованной Фондом Бориса Немцова за Свободу и Экспертной группой «Европейский диалог» и состоявшейся в Москве в феврале 2017 года. Авторы публикуемых докладов анализируют нынешнее состояние и перспективы развития российского федерализма в свете международного опыта децентрализации, подчеркивая неразрывную связь между федерализмом и демократией.

Книга рекомендована читателям, интересующимся проблемами государственного устройства и демократизации России.



**ФОНД ЛИБЕРАЛЬНАЯ МИССИЯ**



УДК 323/324:342.24(470+571)(082)

ББК 66.3(2Рос),1я4

ISBN 978-5-903135-63-9

© Фонд «Либеральная Миссия», 2017

# СОДЕРЖАНИЕ

<i>Жанна Немцова.</i> <b>Вступительное слово</b> _____	4
<i>Евгений Гонтмахер.</i> <b>Российский федерализм: реальность или миф?</b> _____	6
<i>Андрей Захаров.</i> <b>О ценности федерализма</b> _____	17
<i>Владимир Рыжков.</i> <b>Сворачивание федерализма как структурное препятствие для развития России</b> _____	22
<i>Андрей Стародубцев.</i> <b>Пересмотр федеративного контракта в России: случай Чеченской Республики</b> _____	28
<i>Ирина Бусыгина.</i> <b>Российский федерализм: проекты реформирования и реальные возможности</b> _____	37
<i>Татьяна Ворожейкина.</i> <b>О соотношении демократии и федерализма — на примере Бразилии</b> _____	44
<i>Александр Кынев.</i> <b>Многообразие и асимметрия — ресурс, а не недостаток</b> _____	49
<i>Сергей Борисов.</i> <b>О российском регионализме, региональной политике и федералистском дискурсе</b> _____	56
<i>Юрий Ганущак, Алексей Сидорчук, Андреас Умланд</i> <b>Почему и как Украина децентрализуется</b> _____	68

## ЖАННА НЕМЦОВА

*Президент Фонда Бориса Немцова за Свободу*

# ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

27 февраля 2017 года, во вторую годовщину убийства моего отца Бориса Немцова, в Сахаровском центре в Москве прошла научная конференция, посвященная проблемам федерализма в России. Это событие было одновременно и мемориальным и практическим.

Политическая биография моего отца уникальна тем, что он начинал как региональный политик. Заняв в 1991 году должность губернатора Нижегородской области, он в 1997-м стал первым вице-премьером российского правительства, перейдя на общегосударственный уровень, а в 2013-м, в эпоху «развитого путинизма», вновь избрался в региональный парламент — Ярославской области.

Борис Немцов был не федералистом-теоретиком, но федералистом-практиком, причем весьма эффективным. Благодаря, среди прочего, и грамотному выстраиванию отношений с центром он добился значительного успеха: область за годы его губернаторства из дотационного региона превратилась в донора и вошла в десятку наиболее привлекательных в инвестиционном отношении регионов России.

Работая в Законодательном собрании Ярославской области и будучи там единственным независимым депутатом, он стал инициатором ряда законов, в том числе важнейшего — о «замораживании» тарифов до проведения независимого аудита. Более того, он смог добиться отстранения заместителя губернатора Александра Сенина от должности за коррупцию и сократить расходы на содержание местной бюрократии. Проблемы регионов и их взаимоотношений с федеральным центром отец знал глубоко и довольно часто выступал по этим вопросам. Конечно, эти его лекции, в отличие от антикоррупционных докладов, не были хитами в Интернете, но тоже вызывали немалый общественный интерес.

С точки зрения Бориса Немцова, президент России Владимир Путин последовательно уничтожал в стране федерализм. Первым ударом стала почти незамеченная поправка в Бюджетный кодекс, которая отменила предыдущую формулу распределения налогов между регионами и центром, предусматривавшую раздел в соотношении 50% на 50%, и утвердила вместо нее формулу 65% на 35% — в пользу федералов, разумеется. В результате из регионов ста-

ли пылесосом высасываться деньги. Вторым ударом по федерализму оказалась отмена губернаторских выборов, произведенная в 2004 году под предлогом борьбы с терроризмом. Да, выборы губернаторов потом вернули, но совершенно очевидно, что сама нынешняя процедура избрания делает выборы чисто имитационными. Более того, региональные власти зачастую сами не заинтересованы в преобразованиях в этой сфере, так как понимают, что их судьбу решает Кремль, а не избиратели. Для Кремля же важнее личная лояльность, цифры проголосовавших за «Единую Россию», за Путина, а не реформы.

Нужен ли федерализм в России? Мой отец считал, что да, он всегда оставался сторонником большей самостоятельности регионов и укрепления местного самоуправления. Это, с его точки зрения, стимулирует преобразования. Кроме того, он был убежден, что федерализм не может существовать в условиях авторитарного режима — это оксюморон. Поэтому тот факт, что нынешняя Россия называется федерацией, есть не что иное, как дурная ирония.

## **ЕВГЕНИЙ ГОНТМАХЕР**

*Доктор экономических наук, профессор,  
главный научный сотрудник Национального  
исследовательского института мировой экономики  
и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН*

# **РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: РЕАЛЬНОСТЬ ИЛИ МИФ?<sup>1</sup>**

## **РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: ЦАРСКИЙ И СОВЕТСКИЙ ОПЫТ**

Согласно статье 1 Конституции Российской Федерации Россия «есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». Такое устройство российского государства фактически сложилось в результате революции 1917 года, когда в 1922 году вместо самодержавной империи возник Союз Советских Социалистических Республик. При этом сама Россия вошла в состав советской федерации как федеративная республика, состоявшая из нескольких десятков областей, краев и национальных автономий.

Денонсация Союзного договора 1922 года, состоявшаяся в 1991 году, и отречение Россией государственного суверенитета практически никак не повлияли на ее федеративное устройство. Тут, однако, важно сделать несколько серьезных уточнений.

Во-первых, в Российской империи, несмотря на ее унитарный характер, связанный с практически неограниченной властью царя, были элементы конфедерации. Царство Польское и Княжество Финляндское обладали в ней особыми правами. Например, в Польше существовала собственная, отличающаяся от российской, система местного самоуправления, а в Финляндии работал парламент (сейм) с широкими полномочиями и даже эмитировалась собственная денежная единица — марка. Кроме того, в состав Российской империи на правах внутренней самостоятельности входили Хивинское и Кокандское ханства.

---

1 Данный материал представляет собой обновленный и расширенный вариант одноименной англоязычной статьи, опубликованной в книге *Putin's Russia: How It Rose, How It Is Maintained, and How It Might End* (Washington, D.C. : American Enterprise Institute, 2015).

Во-вторых, несмотря на то что СССР юридически был федерацией, он уже начиная с конца 1920-х годов фактически превратился в унитарное государство с жестко выстроенной вертикалью власти, костяком которой стали коммунистическая партия и органы безопасности. Возглавивший это государство Иосиф Сталин до самой своей смерти в 1953 году обладал полномочиями, не меньшими, чем у российских самодержавных императоров.

В-третьих, начиная с 1970-х годов в выстроенной Сталиным государственной системе стали появляться трудноразличимые, на первый взгляд, элементы, не вписывавшиеся в жестко унитарную схему. Партийные элиты республик Средней Азии и отчасти Закавказья смогли начать процесс обособления от Москвы. Это проявлялось в установлении контроля над местной экономикой (кроме предприятий оборонного комплекса), а также в постепенном возрождении религиозных традиций. Леонид Брежнев, руководивший СССР с 1964 по 1982 год, а также его окружение не придавали этому процессу большого значения, убаюканные заверениями местных руководителей в верности советским идеалам. Однако впоследствии именно лица, возглавлявшие партийные структуры всех республик Центральной Азии (кроме Кыргызстана), стали первыми президентами появившихся там постсоветских независимых государств (Нурсултан Назарбаев в Казахстане, Ислам Каримов в Узбекистане, Сапармурат Ниязов в Туркменистане, Рахмон Набиев в Таджикистане). В Закавказье события развивались более сложно, но после нескольких лет постсоветского хаоса президентами Грузии и Азербайджана тоже стали бывшие коммунистические лидеры этих республик — Эдуард Шеварднадзе и Гейдар Алиев.

В-четвертых, позднесоветская тенденция ослабления жесткого унитаризма прослеживается и на примере некоторых других республик СССР. После обретения ими независимости в начале 1990-х годов первыми президентами там также стали руководители местных коммунистических организаций: Альгирдас Бразаускас в Литве, Леонид Кравчук на Украине и Мирча Снегур в Молдове.

Перечисленные обстоятельства немаловажны при рассмотрении ситуации с современным российским федерализмом в силу того, что *в предыдущей истории страны, управление которой столетиями строилось на принципе «вертикали власти», был, как выясняется, и опыт существования регионов с особыми, более автономными, статусами.*

## **ЭВОЛЮЦИЯ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА**

Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика (РСФСР) входила в состав СССР с 1922 по 1991 год. Последняя за этот период Конституция РСФСР была принята в 1978 году. Интересно, что в ней термин «федерализм» и производные от него слова употребляются только в названии респу-

блики<sup>2</sup>. Однако это не означает, что упомянутые выше «особые статусы» получали только национальные субъекты, присоединенные к историческому ядру России. Явления обособления, завуалированного советской риторикой, уже с 1970–80-х годов начали наблюдаться в национальных автономиях Северного Кавказа, Татарстане, Туве. А затем, после приобретения РСФСР в 1991 году статуса независимого государства, советская партийная номенклатура заняла все новые руководящие позиции — и не только в национальных автономиях. Достаточно сказать, что первым президентом России стал Борис Ельцин, бывший прежде кандидатом в члены Политбюро Центрального Комитета КПСС и одновременно руководителем московской городской партийной организации. Более чем в трети российских регионов президентами (главами, губернаторами) также стали назначенные Ельциным бывшие первые секретари местных коммунистических комитетов или другие высокопоставленные представители советской номенклатуры. Еще треть тогдашних региональных руководителей составили бывшие «красные» директора промышленных и сельскохозяйственных предприятий<sup>3</sup>.

Это, однако, не привело к возвращению советского унитаризма. На волне демократических преобразований в Конституцию РСФСР были внесены многочисленные поправки, одна из которых прямо определила Россию как «суверенное федеративное государство, созданное исторически объединившимися в нем народами»<sup>4</sup>. Реальная политика начала 1990-х вполне соответствовала знаменитой фразе Ельцина, которую он произнес еще в августе 1990 года: «Берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить»<sup>5</sup>. Ответом на нее стал так называемый парад суверенитетов. Не дожидаясь конца СССР, в автономных национальных образованиях и даже в некоторых исторически русских регионах начали принимать декларации о суверенитете. Дальше всех продвинулись Татарстан и Чечено-Ингушетия, разделившаяся на две самостоятельные государственные единицы, одной из которых стала Чеченская Республика. В этих регионах проявились такие признаки фактической независимости от РСФСР, как отказ от перечисления налогов в федеральный бюджет и закрепление, в частности в Конституции Татарстана, статуса республики как государства, ассоциированного с Российской Федерацией на основе взаимного делегирования полномочий<sup>6</sup>.

И хотя процесс перехода от унитарного государства (с некоторыми особенностями, названными выше) к юридическому распаду России удалось остано-

2 См.: [http://ru.wikisource.org/wiki/Конституция\\_РСФСР\\_\(1978\)/](http://ru.wikisource.org/wiki/Конституция_РСФСР_(1978))

3 См.: [http://ru.wikipedia.org/wiki/Главы\\_субъектов\\_Российской\\_Федерации\\_в\\_1992\\_году/](http://ru.wikipedia.org/wiki/Главы_субъектов_Российской_Федерации_в_1992_году/)

4 URL: [http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red\\_1978/183126/chapter/1/#block\\_1000/](http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red_1978/183126/chapter/1/#block_1000/)

5 Цит. по: <http://www.obeschania.ru/documents/promises/berite-stolko-suvereniteta-skolko-smozhete-proglotit/>

6 См.: Там же.

вить посредством подписания между федеральным центром и регионами специальных договоров о разграничении полномочий, к 1993 году в стране сформировалась так называемая асимметричная федерация. Ее главной отличительной чертой было то, что составляющие ее субъекты «юридически и фактически сохраняют значительные особенности»<sup>7</sup>.

Принятие в 1993 году новой Конституции подтвердило статус России как федеративного государства. Более того, в ней сказано: «Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны» (пункт 4 статьи 5). Однако в тогдашних реалиях существования «асимметричной федерации» это утверждение носило скорее характер пожелания, не имея отношения к фактическому положению вещей.

С приходом к власти в 2000 году Владимира Путина в истории российского федерализма начался новый этап. Разделив страну на семь, а впоследствии на восемь федеральных округов и назначив в каждый из них своего полномочного представителя, Путин начал борьбу с «асимметричной федерацией». Так, в частности, в короткие сроки была решена проблема несоответствия регионального законодательства федеральным нормам, а также устранены все налоговые и экономические преференции, связанные с особым статусом некоторых национальных автономий. Кроме того, здесь же необходимо отметить силовое разрешение проблемы чеченского сепаратизма. Однако, как оказалось позже, Путин не собирался останавливаться на этом. Он предпринял целый ряд действий по превращению России в унитарное государство.

В 2001 году был изменен порядок формирования Совета Федерации — верхней палаты российского парламента. Если ранее его членами были глава региона и председатель местного законодательного собрания, то теперь в Совете Федерации заседают только представители этих должностных лиц<sup>8</sup>. Причем в значительной части случаев это отставные губернаторы или федеральные политики, для которых данная позиция есть не более чем почетная пенсия. Тем самым роль Совета Федерации во многом сделалась декоративной, что отражается, например, в едва ли не автоматическом утверждении верхней палатой законов, принятых Государственной Думой.

В 2004 году были отменены и прямые выборы глав субъектов Федерации; они стали фактически назначаться президентом страны. Такое положение сохранялось до начала 2012 года, когда по инициативе тогдашнего президента Дмитрия Медведева прямые выборы глав регионов были снова введены. Правда, это решение было обесценено параллельным введением так называемого муниципального фильтра: чтобы стать зарегистрированным кандидатом в губернаторы, кандидату необходимо получить письменное согласие

7 Кстати, в мире существует несколько «асимметричных федераций». К ним, например, относятся Индия, Танзания, Бразилия, Канада. См.: <http://slovari.yandex.ru/~книги/Конституционное%20право%20РФ/Асимметричная%20федерация/>

8 См.: <http://zakonbase.ru/content/base/38860/>

от пяти до 10% муниципальных депутатов региона<sup>9</sup>. В условиях фактического монополизма «Единой России» на муниципальном уровне этот фильтр становится непроходимым для реально оппозиционных к власти политиков. Кроме того, уже в 2013 году в этот закон были внесены изменения, позволяющие региональным законодательным собраниям брать на себя функцию по выбору губернатора, отменяя тем самым его прямое избрание населением.

Наконец, еще одним немаловажным шагом стала проведенная за годы путинского правления централизация налоговой системы. Если в 1999 году в доходах консолидированного бюджета доля федерального центра составляла 44%, то в 2015 году она уже превысила 70%<sup>10</sup>.

## СУЩЕСТВУЕТ ЛИ В РОССИИ УНИТАРНОЕ ГОСУДАРСТВО?

На первый взгляд, Россия времен Владимира Путина — жестко унитарное государство, в котором конституционные положения о федерализме остались только на бумаге. Однако, соглашаясь с мнимостью федерализма (см., в частности, тенденции, перечисленные в предыдущем разделе), я хотел бы привести аргументы, которые не позволяют отнести современную Россию и к числу унитарных государств.

Прежде всего, хочу поставить под сомнение расхожее утверждение о том, что Путин выстроил в стране «вертикаль власти». В идеале это должно было бы означать, что любой сигнал с самого верха без искажений проходит до низового уровня государственной власти, а затем возвращается обратно, обогащенный адекватной информацией из реальной жизни, что позволяет корректировать последующие сигналы сверху, — и так до бесконечности. Подобное устройство государственного аппарата позволяет ему в теории существовать вечно, принимая адекватные и своевременные решения и мобильно приспосабливаясь к внешним обстоятельствам. Наиболее успешные примеры такого типа управления демонстрируют небольшие азиатские страны с авторитарными режимами (Сингапур, Малайзия, Вьетнам) или просвещенные ближневосточные монархии (Иордания, Кувейт, Оман, ОАЭ). Но и эти случаи далеки от нарисованного выше идеала, что предопределяет их, возможно, очень длительную, но неизбежную эволюцию к качественно другому состоянию. Об этом говорит опыт развития Тайваня, Таиланда и Южной Кореи.

Что касается России, то у нас «вертикаль власти» является не более чем мифом, поддерживаемым кремлевской пропагандой для формирования у населения ощущения стабильности: «Большой брат следит за тобой»<sup>11</sup>, то есть берет на себя решение всех твоих проблем в обмен на лояльность.

9 См.: <http://www.rg.ru/2012/05/04/gubernatori-dok.html>

10 См.: [http://info.minfin.ru/kons\\_doh\\_isp.php](http://info.minfin.ru/kons_doh_isp.php)

11 Оруэлл Дж. 1984. М.: АСТ, 2013.

Как в современной России происходит процесс формирования и реализации важнейших государственных решений?

А. Путин ежедневно получает информационно-аналитические сводки из самых разнообразных источников — от Службы внешней разведки и МИДа до ФСБ и МВД. Это нормальная практика любого первого лица в любой стране. Однако для того, чтобы сформировать адекватное представление о происходящих в стране процессах, государственный лидер должен ежедневно находиться и в поле публичной политики: общаться с депутатами (в том числе и оппозиционными), общественностью, СМИ. А вот этого элемента в современной России как раз не хватает. Путин создал вокруг себя множество имитационных структур, среди которых:

- партия «Единая Россия», вся «идеология» которой сводится к безусловной верности Путину и контролю по итогам несвободных выборов практически за всеми законодательными и представительными органами власти, от федеральных до муниципальных;
- Государственная Дума, в которой «Единая Россия» автоматически голосует за любые, даже заведомо абсурдные, законопроекты, внесенные президентом и правительством;
- парламентская «оппозиция» (КПРФ, «Справедливая Россия» и ЛДПР), которая в ходе наиболее важных голосований, как правило, голосует солидарно с «Единой Россией»;
- Общественная палата, которая должна отражать независимый взгляд НКО, но в реальности работает под надзором администрации президента, и сопутствующие ей сотни декоративных НКО, фактически созданных и патронируемых властями (GONGO);
- объединения бизнеса (Российский союз промышленников и предпринимателей, «Деловая Россия», «Опора России») и мнимо независимые профсоюзы (Федерация независимых профсоюзов России), которые являются придатками «Единой России»;
- крупнейшие федеральные телеканалы, которые имеют наибольшую аудиторию и содержание программ которых определяется в администрации президента;
- губернаторы, которые в подавляющем большинстве являются членами «Единой России».

При этом Владимир Путин практически не общается с независимой политической, экспертной и академической средой, а его «прямые линии» с населением тщательно срежиссированы. Сказанное позволяет констатировать, что у него нет сбалансированной аналитики о реальной ситуации практически ни в одной сфере жизни страны.

Б (вытекает из А). Принимая решения, Путин опирается, кроме упомянутой выше информации, на свою интуицию, практически не проводя коллективных (даже в узком кругу) предварительных обсуждений. Уже стало традицией, что

о многих важнейших президентских решениях даже члены правительства узнают из сообщений СМИ, в лучшем же случае их ставят перед фактом после подписания очередного указа или внесения в Государственную Думу очередного проекта закона. Характерный пример — подписанный Путиным в день вступления в третий раз в должность президента (7 мая 2012 года) пакет указов, в которых заявляются амбициозные цели социально-экономического развития России на ближайшие несколько лет. Правительство узнало об этих указах *post factum* и с тех пор лихорадочно ищет способы их реализации, а также деньги на это<sup>12</sup>.

В. Принятые «наверху» решения транслируются по вертикали вниз — вплоть до региональных и даже муниципальных властей. Но по дороге в них вносятся многочисленные искажения, связанные прежде всего с отстраненностью от выработки этих решений многих государственных институтов. Не понимая сути того, что надо сделать, федеральные чиновники и тем более органы власти в регионах боятся потребовать разъяснений, поскольку считают, что подобный запрос покажет их некомпетентность. Поэтому в ход идут разнообразные самостоятельные интерпретации и толкования, которые зачастую искажают первоначальный замысел, родившийся в самых высоких кабинетах. А для того, чтобы отчитаться об успехах, чиновники представляют наверх искаженную информацию, которая аккумулируется и преподносится первому лицу даже его ближайшим окружением абсолютно не критично. При этом какой-либо независимый экспертный анализ происходящего не принимается в расчет (см. А). Причина этого проста: высшие чиновники тоже дорожат своими местами и сохранение их рассматривается в качестве самоцели.

В результате фактически потеряно межрегиональное управление социально-экономическими процессами, а огромные различия между регионами России не только не сокращаются, но и продолжают увеличиваться<sup>13</sup> (см. табл. 1).

Ни в федерации, ни в унитарном государстве, которое на протяжении недавнего 70-летнего советского периода провозглашало ценности эгалитаризма, в том числе и в региональном развитии, такое «разбегание» регионов не могло считаться приемлемым. Уже в российское время, в указе президента Ельцина, утвердившем в 1996 году основные положения региональной политики, было сказано о «выравнивании условий социально-экономического развития регионов»<sup>14</sup>. Немаловажно и то, что в России за образец региональной

---

12 См.: <http://government.ru/news/1644/>

13 Важно отметить, что если измерять различия как результат деления наибольшего значения на наименьшее, то создается эффект снижения уровня дифференциации. На самом деле этот эффект чисто арифметический. Более корректно для иллюстрации реальных различий использовать изменения дифференциации абсолютных показателей.

14 См.: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=10590/>

политики берется Европейский союз, в котором реализуются мощные программы по поддержке относительно слабых территорий<sup>15</sup>.

**Таблица 1.** Динамика межрегиональных социально-экономических различий в России

Показатель	Различие между «лидером» и «аутсайдером» в 2000 г., руб.	Различие между «лидером» и «аутсайдером» в 2015 г., руб. (не считая Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов)
Валовой региональный продукт в расчете на душу населения*	170 250	931 990
Годовые денежные доходы в расчете на душу населения**	7019	47 488

\*См.: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/accounts/#/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/#/)

\*\*См.: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/urov/urov\\_11sub.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_11sub.htm)

Приведенные в табл. 1 данные указывают на то, что социально-экономические процессы в России развиваются помимо государства, которое в теории является одним из мощных институтов поддержания различий на оптимальном уровне. Сверхдоходы, полученные в 2000-е годы от экспорта нефти, газа и другого сырья (а это сотни миллиардов, если не триллионы, долларов), в значительной части были потрачены на содержание самого государства, инициированные им неэффективные дорогостоящие проекты (типа Олимпиады в Сочи или саммита АТЭС во Владивостоке) и, естественно, «съедены» коррупцией. И лишь относительно небольшая часть пошла в бюджетный Стабилизационный фонд (теперь разделенный на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния), а также на социальные программы патерналистского типа.

Государство все эти годы не занималось самым главным: созданием и запуском институтов развития во всех областях, от политики до социальной сферы. Такая функция государства может быть эффективной в условиях резкого, революционного перехода от одной общественно-экономической формации к другой. Но незавершенность подобного транзита, как видно в случае России, делает переходный период чрезмерно длительным (ему уже более 20 лет) и порождает элементы попятного движения. Это очень хорошо видно на примере экономического развития: из-за несформированности институциональной базы темпы роста ВВП снизились до менее чем 2% по итогам 2013 года, а в 2014–2016 годах ушли в отрицательные величины. При этом все прогнозы (в том числе и официальные) говорят о том, что если

15 См.: [http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/spero/09/N9\\_2008\\_01.pdf](http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/spero/09/N9_2008_01.pdf)

в ближайшие годы российская экономика и будет расти, то не более чем на 1,5–2% в год, что ниже темпов роста мировой экономики.

Г. Тот факт, что большинство сигналов сверху приходят в регионы уже в искаженном виде и там еще более деформируются, развязывает руки местным властям, позволяя им проводить собственную и не слишком зависимую от Москвы политику. Это видно, в частности, на примере инвестиционной привлекательности российских регионов. С одной стороны, группа «продвинутых» губернаторов (например, в Калужской и Ульяновской областях, Республике Татарстан) создала относительно благоприятные по общероссийским меркам условия для деятельности бизнеса, в том числе иностранного. А с другой стороны, в подавляющем большинстве российских территорий развитие бизнеса, включая малый, не поощряется, что в конечном счете и предопределяет в целом неблагоприятный инвестиционный климат в России.

Фактическая независимость от федерального центра создает благоприятные условия для коррупции. Местные чиновники, не ощущая реального контроля со стороны «вертикали власти» и подавляя в своих регионах гражданскую активность, а также независимые СМИ, не только облагают данью бизнес, работающий на их территории, но и на деле входят в управление им. Сращивание власти и бизнеса — органическое свойство нынешнего российского государства. Политолог Дмитрий Орешкин ввел даже для обозначения этого явления специальный термин «бюрнес» — «бюрократический бизнес»<sup>16</sup>.

Д. Апофеозом фактической потери управляемости регионами со стороны федерального центра выступает ситуация на Северном Кавказе, и особенно в Чечне. Там в открытую введены многие собственные законы, внешне основанные на исламских традициях (шариате), а на самом деле построенные на ничем не ограниченной власти по сути феодальных кланов. Однако и в ряде этнически русских регионов самоощущение большинства населения начинает отличаться от общероссийского. Можно, в частности, сослаться на Калининградскую область, где широко распространены проевропейские настроения, а также на регионы Дальнего Востока, жители которых считают себя брошенными Москвой на произвол судьбы.

Подводя итог анализу того, как принимаются решения в современной России, можно утверждать, что никакой реальной «вертикали власти» в стране нет. Тем самым нет и унитарного государства в полноценном смысле этого слова.

Какой же тип государства сформировался в сегодняшней России? Фактически это *стихийно сложившаяся конфедерация, которая отличается: 1) крайней слабостью реально работающей общей законодательной базы; 2) массивной имитацией общероссийских политических, общественных и социально-экономических институтов; 3) разнообразием особых статусов образующих конфедерацию регионов.*

---

16 См.: <http://polit.ru/news/2009/08/17/oreshkin/>

## ЧТО ДАЛЬШЕ?

Если взять в качестве прогнозного период до 2019–2020 годов, то наиболее вероятный сценарий состоит в том, что никаких радикальных изменений в основах построения современного российского государства не произойдет.

Дело в том, что стихийно сложившаяся в стране конфедерацию удерживает от формального развода (наподобие того, что произошел в Советском Союзе в 1991 году) существующая бюджетная система. Выше уже говорилось об ее крайне централизованном характере. Лишь 13 субъектов Российской Федерации в 2016 году были донорами федерального бюджета (то есть вносили туда больше доходов, чем получали оттуда финансовой помощи)<sup>17</sup>. Такое положение лишает остальные 72 региона необходимой степени самостоятельности в решении собственных вопросов, держит их в зависимости от поступающих сверху межбюджетных трансфертов, субсидий и дотаций. Получив эти деньги, местные власти используют их по собственному усмотрению, порой не учитывая их целевого предназначения. Это проявляется, в частности, в создающем обширное поле для коррупции перенаправлении бюджетных финансовых потоков «своему» или «дружественному» бизнесу.

Здесь может возникнуть аналогия с бывшей Югославией, где одной из главных причин развала оказалось нежелание относительно богатых республик (Словении, Хорватии) делиться с бедными регионами (Боснией и Герцеговиной, Косово, Македонией). Однако в российском случае это сравнение не работает, так как наша страна не является полиэтнической федерацией в полном смысле этого слова. Согласно переписи 2010 года, более 80% населения России отнесли себя к русским<sup>18</sup>. Единственное исключение, провоцирующее межрегиональное напряжение из-за характера распределения бюджетных потоков, — несправедливо большое (с точки зрения рядового гражданина) субсидирование республик Северного Кавказа, и особенно Чечни. Но даже этот факт не вносит в общественную повестку дня требования отделить этот регион от России.

Если оставаться в плену мифа о наличии российской «вертикали власти», то можно предположить, что нынешнюю Россию скрепляют силовые структуры. Но это уже далеко не так. Масштабы коррупции среди силовиков (особенно их верхнего и среднего звеньев) нисколько не уступают коррупционным «достижениям» в иных структурах и институтах. «Коррупция семимильными шагами захватывает военную среду» — это было признано еще в 2012 году на совещании с участием главного военного прокурора Сергея Фридинского<sup>19</sup>. Если же говорить о полиции, то классический образ взяточника в России — это автоинспектор. Но и в других подразделениях МВД, особенно занимающихся борь-

17 См.: <https://rg.ru/2017/01/11/artamonov-k-sokrashcheniiu-chisla-regionov-donorov-vedet-biudzhetnaia-politika.html>

18 См.: <http://www.rg.ru/2011/12/16/stat.html>

19 URL: <http://s-pravdoy.com/protiv-korrupcii/16405-2012-07-02-153719.html>

бой с экономической преступностью, коррупция — массовое явление. В послании Федеральному Собранию в декабре 2013 года Владимир Путин вынужден был признать, что в стране функционирует «аморальный интернационал, в который входят и распоясавшиеся, обнаглевшие выходцы из некоторых южных регионов России, и продажные сотрудники правоохранительных органов, которые “крышуют” этническую мафию»<sup>20</sup>.

Но сумеет ли описанная выше централизованная бюджетная система удержать нынешнюю конфедеративную стабильность до 2019–2020 годов, имея в виду затухание в России экономического роста? На этот вопрос можно ответить утвердительно. Дело в том, что пока у государства имеются солидные финансовые резервы для смягчения социальных проблем:

- в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния на 1 марта 2017 года скопилось около 90 млрд долл. США, или почти 6% ВВП<sup>21</sup>;
- возможно изъятие дополнительных средств у государственных компаний;
- большую роль играет государственная пропаганда, которая убеждает людей в том, что нынешние трудности сугубо временные, зато мы «встаем с колен».

Все перечисленные факторы помогут, с высокой долей вероятности, смягчить продолжающееся сокращение финансирования социальных программ и не допустить, чтобы недовольство населения поднялось до критического уровня.

Единственный фактор неопределенности в отношении перспектив до 2020 года — ситуация внутри российской правящей элиты. Нарастающее ощущение системного кризиса, в который постепенно втягивается Россия, распространяется не только на оппозицию (как парламентскую, так и внепарламентскую), но и на негосударственный крупный бизнес, отдельные персоны в федеральном правительстве и вокруг него. Конечно, не стоит преувеличивать возможности этих сил радикально развернуть политический курс, используя закулисные маневры, но и вовсе сбрасывать со счетов такую вероятность тоже никак нельзя.

Если же заглядывать в российские перспективы после президентских выборов 2018 года и предположить, что Путин сохранит по их итогам президентское кресло, то сложившаяся к настоящему моменту конфедеративная конструкция российского государства вряд ли переживет без серьезных потрясений еще один шестилетний срок путинского правления. Становится очевидным, что без серьезных институциональных реформ резко возрастут шансы на самые мрачные сценарии развития России как страны в ее нынешних границах.

---

20 URL: <http://www.kremlin.ru/news/19825/>

21 См.: [http://minfin.ru/common/upload/library/2017/03/main/Obem\\_sredstv\\_Rezervnogo\\_fonda\\_01\\_03\\_2017.docx](http://minfin.ru/common/upload/library/2017/03/main/Obem_sredstv_Rezervnogo_fonda_01_03_2017.docx) ; [http://minfin.ru/common/upload/library/2017/03/main/Obem\\_sredstv\\_Fonda\\_natsionalnogo\\_blagosostoyaniya\\_01\\_03\\_2017.docx](http://minfin.ru/common/upload/library/2017/03/main/Obem_sredstv_Fonda_natsionalnogo_blagosostoyaniya_01_03_2017.docx)

## **АНДРЕЙ ЗАХАРОВ**

*Кандидат философских наук,*

*редактор журнала «Неприкосновенный запас».*

*Дебаты о политике и культуре»,*

*доцент Российского государственного гуманитарного университета*

# **О ЦЕННОСТИ ФЕДЕРАЛИЗМА**

Согласно классическому определению власти, которое предложил Роберт Даль, X обладает властью над Y только в тех случаях, когда X способен заставить Y сделать нечто такое, что, во-первых, соответствует интересам X и что, во-вторых, по доброй воле Y делать не стал бы<sup>1</sup>. Интересно, что федерализм — такая организация политики, к которой формула Даля неприменима. Если, скажем, нам известно о том, что российский президент и его администрация обладают властью — в трактовке Даля! — над Советом Федерации, выражающим интересы субъектов, или над самими субъектами как политическими единицами, то речь должна идти не о федерализме, а о какой-то другой системе. Эту догадку, кстати, подтверждают не только нынешние политические обыкновения нашей страны, но и конституционное их оформление. Так, согласно статье 105 Конституции Российской Федерации, в случае отклонения Советом Федерации того или иного законопроекта Государственная Дума преодолевает возражения сенаторов большинством в две трети голосов. Это означает, что, имея контрольный пакет голосов в нижней палате, можно вообще не обращать внимания на мнения регионов. Подобное в федеративных государствах встречается крайне редко.

Но российский федерализм оригинален не только в указанном отношении. Российской Федерацией называется государство, в котором от федерализма не осталось почти ничего, кроме названия. Феномен предельно любопытен, и дело не только в том, что над магазином, где продают хлеб, на диво наблюдателям красуется вывеска «Обувь», что вызывает закономерные вопросы. Странно то, что эту вывеску на протяжении десятилетий не меняют — не поправляя Конституцию и не декларируя унитарную природу государства, и без

---

1 См.: Политическая наука: новые направления / Под ред. Р. Гудина и Х.-Д. Клингеманна. М.: Вече, 1999. С. 33.

того очевидную для всех. Почему так происходит? Неужели сохранение федералистских декораций зачем-то нужно авторитарному режиму? Самый простой ответ на этот вопрос предполагает, что, скорее всего, останавливают хлопоты, неизбежно порождаемые полномасштабной конституционной реформой. Однако подобная версия не объясняет российский парадокс в полной мере.

Есть как минимум еще два обстоятельства, заставляющих унитаристский и авторитарный режим выдавать себя за федерацию, то есть за то, чем он на деле не является. Первая причина очевидна — она кроется в обременении, полученном отцами-основателями Российской Федерации по наследству от учредителей советского федерализма. Я говорю о многонациональном составе населения России. Добиваясь лояльности национальных меньшинств, населявших бывшую Российскую империю, большевики предложили им федерацию — весьма привлекательную формулу, которая снижала взрывной потенциал национализма, набравшего силу с конца XIX столетия и достигшего апогея в начале XX века. Инициатива сработала: советскую империю удалось сохранить практически в прежних границах империи царской<sup>2</sup>. Многие (хотя и не все) этнические группы в результате обзавелись зачатками собственной государственности, пережив то, что в английском языке обозначают словом *empowerment*. Изобретение большевиков оказалось невероятно живучим — представить себе отказ от него сегодня решительно невозможно, и это одна из причин сохранения на фасаде нашей великой державы лукавой надписи «Федерация».

Но есть и другая причина, более интересная. Еще в 1963 году выдающийся ученый Уильям Райкер обратил внимание на то, что после крушения колониальных империй федеративная форма государственности осталась едва ли не единственным инструментом, позволявшим легально, то есть без применения силы, приобретать новые территории. Более того, это «эффективная форма территориального расширения, поскольку новые члены вовлекаются в федерацию таким образом, что их территориальная идентичность не теряется, а правители сохраняют свои посты»<sup>3</sup>. В принципе, такое положение вещей вполне понятно: всякая федерация есть открытый союз, двери которого теоретически распахнуты для всех желающих в него вступить. У каждого федеративного государства имеется процедура, регламентирующая принятие в его состав новых субъектов, и Россия не исключение. С начала XXI века в нашей стране действует конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта», нормы которого более 10 лет оставались «спящими». Впервые о нем вспомнили в 2008 году, когда после скоротечной российско-грузинской войны нужно было решить дальней-

2 Подробнее об этом см. мою работу: Захаров А.А. «Спящий институт»: Федерализм в современной России и в мире. М.: Новое литературное обозрение, 2012. С. 16–37.

3 Riker W.H. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown and Company, 1964. P. 12, 40.

шую судьбу Абхазии и Южной Осетии, но тогда этот нормативный акт задействован не был. Зато он пригодился спустя несколько лет, когда народ Крыма, поднявшись против «преступной киевской хунты», решил «вернуться домой». Благодаря закону «О порядке принятия в Российскую Федерацию» территориальные пределы нашей родины были расширены. А поскольку в ноябре 2016 года мир устами нашего президента был проинформирован о том, что «границы России нигде не заканчиваются»<sup>4</sup>, можно ожидать, что этот нормативный акт еще не раз нам пригодится.

Справедливости ради стоит сказать, что еще до крымской истории в мире был накоплен опыт использования федерализма в целях территориальной экспансии. Посмотрим, например, на африканское государство Камерун. Занимаемые им ныне земли в первой половине минувшего века осваивались двумя колониальными державами сразу: отобрав Камерун у немцев после Первой мировой войны, Франция и Англия поделили его между собой, причем англичанам достался меньший кусок. В 1961 году, когда провозглашалась независимость, франкоязычная политическая элита, не желая терять территории, населенные англоязычным меньшинством (Великобритания намеревалась передать их под юрисдикцию соседней Нигерии), предложила англоговорящим собратьям федеративный союз. Англофилам выдали управленческие должности и вообще много разного пообещали, а те поверили — и влились в состав Федеративной Республики Камерун. Но после апроприации новых земель и их «переваривания» необходимость в федерализме отпала: в ходе «славной революции 20 мая 1972 года», ознаменованной принятием на общенародном референдуме новой, унитарной, конституции, с федеральным устройством было покончено. Сегодня этот день является национальным праздником — Днем провозглашения республики. Кстати, это единственный в мире казус, когда с федерацией покончили посредством общенародного голосования<sup>5</sup>.

Если вернуться к нынешней России, то без труда можно заметить, что ипостась федерализма, связанная с рассредоточением политической и экономической власти и аффирмативными действиями в отношении национальных меньшинств, в последние годы отступила на второй план под натиском другой ипостаси — «имперского федерализма»<sup>6</sup>. Иначе говоря, в отечественном случае федерация, пусть даже и «спящая», по-прежнему востребована, но используется она как-то кособоко, не для того, для чего ее придумывали. Федерализм изобретался, чтобы рассеивать власть и «размазывать» ее по множеству власт-

4 URL: <https://russian.rt.com/russia/news/335286-putin-granica-rossii/>

5 Подробнее о неудаче федерализма в Камеруне см.: Fegue C. The Games Elites Play: Notes towards an Elite-Focused Understanding of the Failure of the Federal Republic of Cameroon (1961–1972) // *Defunct Federalisms: Critical Perspectives on Federal Failure* / Kavalski E., Zolkos M. (eds.). Aldershot : Ashgate, 2008. P. 59–69.

6 Подробнее см.: Захаров А.А. Имперский федерализм // *Неприкосновенный запас*. 2008. № 1 (57). URL: <http://magazines.russ.ru/nz/2008/1/za6.html>

ных площадок, не позволяя стягивать ее в один кулак; но эта его грань в России задвинута в долгий ящик. Это досадно, поскольку федерация — очень полезное приспособление.

Для чего же еще, собственно, она полезна? Дональд Горовиц, выдающийся специалист по этническим конфликтам, приводит целый ряд аргументов в пользу федерализма для сложносоставных обществ, к которым, разумеется, относится и Россия<sup>7</sup>. Во-первых, говорит он, властные уровни, нижестоящие по отношению к центральному правительству, будь то провинции, регионы или штаты, позволяют этническим группам, которые составляют меньшинство в стране в целом, но большинство на конкретной части ее территории, реализовать собственную политическую значимость. Они получают право ощутить себя большинством в специально выделенных для этого территориальных анклавах. Подобное было бы невозможно, если бы страна представляла собой политически недифференцированное пространство; следовательно, градус межэтнической напряженности в ней неизбежно был бы выше.

Во-вторых, федерализм способен умиротворять особо пассионарные регионы, предусматривая асимметричные условия для тех из них, кто отличается особыми проблемами или выраженной идентичностью. В некоторых случаях подобная асимметрия может быть весьма значительной, но согласие с этим рукотворным неравенством и обозначает ту цену, которую приходится платить за сохранение единого государства.

В-третьих, в этнически гетерогенных государствах региональные правительства выполняют роль площадок, на которых представители различных групп могут приходиться к взаимным договоренностям, узнавать о потребностях и нуждах иных групп, причем еще до того, как их озвучат на общенациональном уровне. Искусство компромисса имеет особую важность для разделенных обществ, а функцию политической социализации, которую федерализм выполняет в многонациональных государствах, трудно недооценить.

В-четвертых, разделение страны на субнациональные образования подталкивает политических акторов к тому, чтобы рассматривать по крайней мере некоторые споры в перспективе конкуренции между субъектами федерации, а не этническими группами. Тем самым межэтнические противоречия вытесняются на периферию политической жизни.

К сказанному американским ученым можно добавить и кое-что еще. А именно, в-пятых: атмосфера непрекращающегося торга, которая присуща федерации, приучает власти всех уровней договариваться и соглашаться, а не давить и принуждать. Когда в политике перестают видеть «игру с нулевой суммой», страна становится более здоровой и цивилизованной в самом высоком смысле этого слова.

---

7 См.: Horowitz D.L. The Many Uses of Federalism // Drake Law Review. 2007. Vol. 55. P. 953–966.

В-шестых, федерализм перевоспитывает не только власти: в социуме в целом он также вырачивает культуру особого типа, ориентированную на диалог, компромисс, взаимные уступки. Федералистская культура поощряет гражданское общество и гражданственность в целом.

И наконец, в-седьмых, последнее, самое важное: федерализм ограничивает произвол центральной власти, уравновешивая ее иными властными центрами и общественными структурами. Он целенаправленно распыляет власть, не позволяя человеческим порокам и несовершенствам, присущим любому, пусть даже самому выдающемуся лидеру, портить жизнь огромному числу его сограждан.

Пригодится ли весь перечисленный потенциал России? «Вертикаль власти» не предполагает обращения к подобным политическим технологиям. Но если вспомнить, что политические режимы — явление преходящее, а этническое разнообразие конкретной страны, напротив, явление постоянное, то можно надеяться, что все перечисленное обязательно будет востребовано со временем. Российский федерализм не умер, он просто спит, а раз так, у него есть шанс внести немалый вклад в обновление российского общества — стоит только начаться очередной перестройке. Учитывая все вышесказанное, не приходится сомневаться в том, будет ли эта опция задействована — это произойдет обязательно. Принципиальный вопрос в другом: хватит ли у российских политических элит благоразумия подготовиться к пробуждению отечественной федерации заранее, оставив принятое в последние годы презрительно-пренебрежительное отношение к одной из ключевых основ отечественной государственности, или новая волна федерализации опять застанет их врасплох? Ответ на него нам предложит ближайшее будущее.

**ВЛАДИМИР РЫЖКОВ**

*Председатель Движения «Выбор России»,  
кандидат исторических наук, профессор НИУ «Высшая  
школа экономики»*

## **СВОРАЧИВАНИЕ ФЕДЕРАЛИЗМА КАК СТРУКТУРНОЕ ПРЕПЯТСТВИЕ ДЛЯ РАЗВИТИЯ РОССИИ**

Практически все специалисты едины во мнении, что Россия сегодня является федерацией только номинально, по названию. Так, профессор права Ирина Умнова отмечает: «Сложившаяся ситуация дает основания говорить не просто о деградации федеративных отношений и ослаблении управления государством: за почти 20-летний период постконституционных преобразований в России произошла деконституционализация федерализма, воплощение его конституционной модели в систему унитарного, неэффективного и недемократического государственного устройства»<sup>1</sup>. Федерализм, не успевший встать на ноги в 1990-е годы, в 2000-е был шаг за шагом демонтирован, заменен привычным для России вертикальным административно-территориальным властвованием.

При этом федерализм как система постоянного диалога региональных обществ, центра и регионов, как система политического торга и компромиссов, как система вертикального разделения властей и баланса интересов, как система широких прав регионов на самостоятельные решения и эксперименты, на свою правовую и политическую систему совершенно не востребован сегодня ни элитами, ни обществом.

*Федеральная политическая элита управляет страной как империей, и это в ее интересах.* Крупнейшие бизнес-компании также чувствуют себя комфортнее в унитарном государстве, в котором все унифицировано, а региональные власти робеют перед любым москвичом. Региональные политические партии запрещены, а федеральные управляются авторитарно и ориентированы на Москву. Региональные элиты не мыслят своего места иначе, как в системе вертикального подчинения столице. Им не приходится в голову представить себя в

---

1 Умнова И. Конституционные основы современного российского федерализма: модель и реальность // Новая модель российского федерализма / Под ред. А. Захарова, О. Здравомысловой, А. Рябова. М. : Весь мир, 2013. С. 81.

качестве равноправного партнера в политическом торге, как должно быть в федеративном государстве. Как замечает Андрей Захаров, «региональные лидеры не понимают, зачем центральной (и любой другой) власти с кем-то договариваться, если она и так власть, и почему мнение меньшинства должно быть учтено при выработке политики, если его можно не учитывать»<sup>2</sup>. За редкими исключениями, к которым относится, например, Татарстан, региональные элиты имеют крайне смутные представления о политико-правовой природе федерализма и не предъявляют на него спроса<sup>3</sup>.

*Граждане России в еще меньшей степени знают, что такое федерализм, и меньше привержены федералистской культуре, для которой характерны в первую очередь сильная региональная идентичность, стремление к региональной инициативе и самостоятельности, отношение к федеральному центру как к партнеру, а не патрону, спрос на региональную и местную демократию. В массовом сознании продолжает доминировать идеал централизованного, унитарного государства, в котором власть сосредоточена не просто в Москве, но, более того, в руках одного человека (царя — генсека — президента). Согласно свежему опросу «Левада-центра» (18–21 ноября 2016 года), ответ «Нашему народу всегда нужен сильный и властный руководитель, “сильная рука”» выбрали 35% респондентов, а ответу «Такой нужен в нынешней ситуации» отдали предпочтение еще 37%. То есть, суммируя, более 70% населения выступают за единоличную и централизованную власть»<sup>4</sup>.*

*Слабой остается и важная для становления федерализма региональная идентичность людей. Исследование, проведенное группой «Циркон» в 2011 году, показало, что жители четырех изученных субъектов Федерации, среди которых Ивановская область, Краснодарский и Пермский края, Республика Татарстан, считают себя прежде всего гражданами России (42% ответов), жителями своего города/села (35%) и лишь потом жителями своего региона (16%)<sup>5</sup>. К тем же выводам на основании ряда исследований, проведенных на протяжении нескольких лет, приходит и Нелли Романович, социолог из Воронежа. «Большинству российских граждан, — пишет она, — присуще монархическое политическое сознание, которое идет вразрез с действующим законодательством». Так, по ее данным, более половины опрошенных россиян в 2014 году считали, что губернаторы должны отвечать перед президентом,*

2 Захаров А. «Имперский синдром»: о восприятии федерализма представителями региональных элит // К новой модели российского федерализма. С. 303.

3 См.: Рябов А. Экспертные обсуждения проблем российского федерализма: итоги «круглых столов» в регионах // Там же. С. 317.

4 См.: Власть и общество. Данные всероссийского опроса общественного мнения 18–21 ноября 2016 года. URL: <http://www.levada.ru/2016/12/12/vlast-i-obshhestvo/>

5 См.: Задорин И., Зайцев Д. Состояние и перспективы российского федерализма в общественных представлениях и настроениях // К новой модели российского федерализма. С. 292.

а мэры — перед губернатором. И только 37% полагали, что они должны быть подотчетны избравшему их населению<sup>6</sup>.

В таких условиях очевидно, что *федерализация России на сегодняшний день не может оказаться следствием политических и гражданских усилий как региональных и местных элит, так и населения*. Для тех и других этот концепт, хоть и прямо предписанный Конституцией, остается малопонятной и чуждой абстракцией. То есть *федерализацию снизу* следует признать невозможной, если только не произойдет нового катастрофического ослабления федерального центра, а региональные элиты не развернут против него грубую, не ограниченную никакими институтами и приличиями, разрушительную атаку, подобную той, которая имела место в 1980–90-е годы<sup>7</sup>.

Еще более сложно ожидать *федерализации сверху*, запускаемой по инициативе федеральных властей и политических, а также деловых элит. Во-первых, они являются основными выгодоприобретателями от централизации и унификации страны, концентрируя (практически бесконтрольно) в своих руках две трети бюджетных и других ресурсов России. Во-вторых, федеральные элиты в своем подавляющем большинстве идейно убеждены в необходимости жесткой централизации во избежание нового «парада суверенитетов» и распада государства. Уже в первом своем выступлении в Государственной Думе в августе 1999 года в процессе назначения его исполняющим обязанности премьер-министра Владимир Путин высказался за назначение губернаторов и построение «вертикали власти»<sup>8</sup>. В дальнейшем он сам и его кабинеты министров неуклонно проводили политику унификации, централизации, ограничения прав регионов и муниципалитетов, урезания демократии на всех уровнях.

В сложившихся общественно-политических условиях остается только один теоретически возможный вариант реализации федералистских преобразований в интересах страны, а именно постепенное *осознание политическим руководством страны необходимости подобных реформ* на фоне тех структурных проблем, которые объективно порождает сложившаяся вертикальная, иерархическая, бюрократизированная модель управления регионами из неоимпериального центра.

Одна из серьезных попыток анализа и описания структурных проблем, порождаемых централизацией и унификацией, была предпринята, в частности, в подготовленной по заказу Правительства Российской Федерации в 2011 году

6 См.: Романович Н. Отношение к власти: тенденции и противоречия // Власть. 2016. № 3. С. 80.

7 Об этом справедливо пишет, ссылаясь, в частности, на подобный бразильский опыт, Андрей Захаров. См.: Захаров А. «Империальный синдром»: о восприятии федерализма представителями региональных элит // К новой модели российского федерализма. С. 313–314.

8 См.: «Он обещал» // Коммерсантъ. 2009. 3 авг. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1214840/>

Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 года (или «Стратегии-2020»), глава 23 которой как раз посвящена необходимости развития реального федерализма, местного самоуправления и межбюджетной политики. Данный раздел готовился под руководством видных ученых Ирины Стародубровской и Вячеслава Глазычева — убежденных демократов и федералистов<sup>9</sup>. В Концепции были выделены следующие основные проблемы, вызванные демонтажом федерализма, унификацией и централизацией страны:

- блокировка развития местного самоуправления, его фактическое разрушение;
- подавление региональной и местной инициативы противоречивыми указаниями федеральных ведомств, подменяющими проведение единой федеральной политики, а также чрезмерная отчетность перед центром и мелочная регламентация;
- конфликт между установками центра на развитие и одновременно на сохранение стабильности при помощи популистской политики, что тормозит любые реформы;
- отток квалифицированных кадров из сферы управления, рост коррупции в региональных органах власти;
- деградация региональных элит в условиях подавления их самостоятельности, приоритета лояльности над эффективностью, слома социальных лифтов;
- рост националистических и популистских настроений, провоцируемый подавлением политического плюрализма и представительства.

Авторы раздела убеждены, что сохранение статус-кво не даст стране возможности перейти к постиндустриальным формам экономического развития. «Ограничение самостоятельности и подавление инициативы региональных и местных органов власти, деградация субнациональных элит, отчуждение населения от власти и рост протестных настроений происходят в условиях, когда развитие конкурентоспособных территорий, обеспечение в них высокого качества жизни становятся ключевыми факторами современного экономического роста», — говорится в документе. Без федерализма и местного самоуправления не будет такого развития регионов, а значит, и развития всей России — заключают авторы раздела<sup>10</sup>. При этом в обоих предложенных ими сценариях — умеренно-реформаторском и радикально-реформаторском — федерализация предполагает первоначальным условием *политическую реформу*. Это, в свою очередь, вступает в противоречие с интересами и представлениями федеральных элит, делающих ставку на полную управляемость и лояльность.

9 См.: Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. Гл. 23. С. 775–801. URL: <http://2020strategy.ru/data/2012/03/14/1214585998/1itog.pdf>

10 См.: Там же. С. 775–778.

К выделенным авторами «Стратегии-2020» проблемам, порождаемым отказом от федерализма и унификацией страны, можно добавить еще целый ряд серьезнейших вызовов, часть которых может быть квалифицирована в качестве реальных *угроз не только развитию страны, но и самой ее целостности*:

- подавляемый центром национализм российских этносов уже сегодня создает эффект «парового котла», при котором недовольство производом неоимперского центра и отсутствием политического представительства накапливает в большинстве национальных республик значительный потенциал сепаратизма и межнациональных конфликтов;
- авторитарный стиль управления регионами, навязанный центром, разрушил площадки для диалога и согласования интересов этносов и групп элиты внутри регионов, что создает серьезную базу для межэтнических и групповых конфликтов в случаях возникновения политической неопределенности или ослабления власти;
- чрезмерный контроль центра над жизненно важными сферами (лес, вода, земля, иные природные ресурсы) также стимулирует в регионах сильные антимосковские настроения, чреватые латентным сепаратизмом;
- демонстративно эпатазирующее положение Москвы, многократно превосходящей большинство регионов страны по бюджетной обеспеченности, уровню и качеству жизни, выступает еще одним фактором потенциальной дезинтеграции;
- разрушение финансово-экономической базы местного самоуправления приводит к деградации социальной инфраструктуры, окружающей среды, оттоку населения, деградации человеческого капитала, упадку и недоразвитости городов и сельской местности;
- унификация и мелочная регламентация деятельности региональных и местных органов власти ведет к тому, что регионы и муниципалитеты не могут выявить и реализовать свои сравнительные конкурентные преимущества. В данном случае отказ от федерализма и вертикальное управление напрямую препятствуют задачам экономического роста регионов и страны в целом;
- привилегированное положение Москвы и Санкт-Петербурга влечет за собой вымывание туда наиболее молодых и активных региональных жителей, что ведет к неконтролируемому разрастанию столиц, все менее пригодных для комфортной жизни, и к одновременному сокращению критически важной части человеческого капитала в субъектах Федерации;
- вертикально выстроенные бюрократические авторитарные режимы, сложившиеся в регионах, систематически подавляют любую демократию, свободу, плюрализм, активизм, гражданскую жизнь. Это разрушает общественную ткань, атомизирует общество и тем самым расшатывает саму основу единства России.

В целом, как свидетельствует сам перечень названных угроз, демонтаж федерализма не просто ухудшил положение дел в регионах, не просто привел к росту коррупции и деградации качества управления, но и *поставил под удар прочность и целостность России*, придав импульс центробежным процессам и разрушительным межэтническим, групповым и иным конфликтам. Федерализм не только средство запуска модернизации и экономического роста, повышения качества управления и снижения уровня коррупции, сохранения и преумножения регионального «человеческого капитала», но и *ключевое условие сохранения целостности страны*.

Но, как известно, «Стратегия-2020» так и не стала программой практических преобразований, в том числе и федеративных отношений, хотя именно в этой сфере документ был наиболее решительным и последовательным. Причиной неудачи, как откровенно выразился один из разработчиков «Стратегии» Михаил Дмитриев, стало «отсутствие политических возможностей для ее реализации»<sup>11</sup>.

Таким образом, общее мнение специалистов-экономистов и ученых-регионалистов таково, что централизация и унификация страны, концентрация ресурсов в центре и выкачивание их из регионов, превращение большинства региональных политических систем в системы чисто бюрократического распределения социальной помощи населению, фактический запрет на инициативу, ликвидация региональной демократии и местного самоуправления, бедственное положение большинства городов — все это не просто серьезное, но ключевое *структурное препятствие* для развития России. И указанное препятствие становится еще более серьезным в свете того, что сегодня в стране нет политических и общественных условий для создания федеративной системы.

Иначе говоря, остается лишь один путь. Это подготовка, публикация и настойчивое продвижение федералистской программы, предназначенной для политического руководства страны, федеральных политических элит, руководства политических партий. Только после того, как все они осознают ключевую важность федерализма для сохранения целостности страны, ее дальнейшего развития и сохранения органического единства общества, станет возможным движение по этому пути.

---

11 М. Дмитриев: Главная проблема «Стратегии-2020» — отсутствие политических возможностей для реализации. URL: <http://2020strategy.ru/news/32664731.html>

**АНДРЕЙ СТАРОДУБЦЕВ**

*Кандидат политических наук, научный сотрудник*

*Александровского института (Университет Хельсинки)*

## **ПЕРЕСМОТР ФЕДЕРАТИВНОГО КОНТРАКТА В РОССИИ: СЛУЧАЙ ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ<sup>1</sup>**

Важнейшим следствием установившейся с 2005 года системы политических, финансовых и административных отношений между федеральным правительством и региональными властями в России стала лояльность регионов по отношению к центру. Вне зависимости от действий Федерации региональные элиты на публичном уровне демонстрируют полную поддержку текущему политическому курсу, оставив последние примеры региональной фронды в самом начале 2000-х годов.

Тем ярче на этом фоне выглядят активизировавшиеся в последние три года дискуссии о пределах и ограничениях социальных и политических практик, получивших распространение в отдельно взятом российском регионе — Чеченской Республике. Совсем недавно, в начале 2017 года, глава республики Рамзан Кадыров вступил в спор с федеральным министром образования, отреагировав на ее слова о недопустимости ношения хиджабов в общеобразовательных школах. Ранее, в 2015 году, разгорелись дебаты вокруг вскрывшегося в республике случая выдачи несовершеннолетней девушки замуж за взрослого и, как утверждалось, уже женатого мужчину. Наконец, в 2014 году состоялась дискуссия с участием Владимира Путина по вопросу об ответственности родственников за преступления, совершенные их близкими — участниками террористических актов.

На политическом уровне критики чеченского руководства, в роли которых чаще всего выступают представители демократической оппозиции, последовательно обвиняют Рамзана Кадырова в нарушении буквы и духа российского законодательства и указывают на фактический уход Чечни из правового поля Российской Федерации. На уровне академических обсуждений

1 Статья была первоначально опубликована в журнале «Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре» (2017. № 1 (111). С. 59–67). Работа выполнена в рамках проекта *Choices of Russian Modernization* при поддержке Академии наук Финляндии.

развитие взаимоотношений между Федерацией и Чеченской Республикой давно перестало быть объектом анализа федеративных отношений в России. По сути, выводя эту тему за устоявшиеся рамки, научное сообщество признает идею о принципиальной особости отношений между Российской Федерацией и Чечней.

Предлагаемая статья, напротив, рассматривает указанные истории как примеры развития отношений между Федерацией и ее субъектом. Ее основной тезис заключается в том, что эти и другие похожие события необходимо анализировать как попытки отдельного субъекта установить или расширить границы собственных полномочий в тех сферах, на которые, по мнению региональных элит, республика имеет право. Тем самым чеченские власти инициируют пересмотр основ федеративных отношений, а это, как представляется, может стать важной отправной точкой для формирования новой территориальной системы в России.

## **ПЕРЕСМОТР ФЕДЕРАТИВНЫХ КОНТРАКТОВ В ТЕОРИИ ФЕДЕРАЛИЗМА**

Отправной точкой в рассуждениях о федерализме и территориальной политике традиционно остается тезис Уильяма Райкера о том, что отношения между национальным и субнациональными правительствами разворачиваются в виде торга (*bargaining*), результаты которого закрепляются в конституционных актах, регламентирующих прежде всего вопросы распределения полномочий<sup>2</sup>. Таким образом, установившаяся территориальная система представляет собой результирующее такой торг равновесие, которое может быть пересмотрено, причем как центральными властями, так и регионами, в тот момент, когда у одной из сторон появятся необходимые для этого ресурсы.

К особенностям таких торгов следует отнести то обстоятельство, что центральные власти в теории и часто на практике способны действовать как единый актер, формулирующий собственные интересы, в то время как регионы многочисленны, а потому их усилия недостаточно скоординированы. Это усложняет реальную политическую ситуацию и ее анализ. Центр будто бы играет в шахматы на разных досках с десятками игроков; при этом результаты игры на одних досках влияют на ход прочих партий, а в процессе игры часть играющих может даже пересаживаться за другие доски и помогать советами и фигурами центру или другим регионам.

2 См.: Riker W.H. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston : Little, Brown, 1964; Бусыгина И.М., Филиппов М.Г. *Агенты и принципалы: чего ожидать после «вертикали власти»* // *Неприкосновенный запас*. 2012. № 84 (4). URL: <http://www.nlobooks.ru/node/2581/>; Bednar J. *The Robust Federation: Principles of Design*. Cambridge : Cambridge University Press, 2009; Falletti T.G. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge : Cambridge University Press, 2010.

Ирина Бусыгина и Михаил Филиппов справедливо отмечают, что результаты торго между центром и регионами не ограничиваются теми положениями, которые закреплены в конституции страны<sup>3</sup>. Речь идет о всей совокупности формальных и неформальных договоренностей, из которых складываются отношения между уровнями власти. Конституция реагирует на фундаментальные изменения сложившихся институтов, в то время как федеративные отношения включают в себя целый ряд частных вопросов, редко затрагиваемых основными законами (к таковым, например, относятся вопросы распределения государственных доходов и налогов). Таким образом, даже при одной и той же конституции контракты, характеризующие отношения между уровнями власти в различных сферах, могут меняться.

Такие изменения инициируются обеими сторонами. По умолчанию каждая сторона стремится к наращиванию собственной власти. Здравый смысл и отдельные исследования указывают на то, что центральные власти предпринимают шаги, уменьшающие объем их собственных полномочий, только в двух случаях: либо испытывая давление внешних обстоятельств (например, в результате межэтнических конфликтов и подъема сепаратистских настроений или из-за собственных усилий, направленных на поощрение экономического роста), либо убедившись, что потеря власти в одной сфере управления приведет к усилению центра в целом<sup>4</sup>. В отсутствие подобных условий никакой потребности в децентрализации федеральное правительство не испытывает. Региональные элиты, напротив, именно в спокойной и далекой от кризиса обстановке начинают осознавать необходимость и готовность к перераспределению полномочий, ресурсов и власти. Таким образом, если шоков и потрясений нет<sup>5</sup>, то децентрализация инициируется снизу.

Очевидно, что не все регионы готовы вступить в торг даже за новые ресурсы, не говоря уже о полномочиях и политической власти. При наличии большого количества регионов лишь некоторые из них, обладающие необходимым для этого потенциалом, выдвигают требования к центральным властям. При этом — в условиях отсутствия политических и экономических кризисов — таким регионам выгодно требовать не полного пересмотра всей системы отношений между уровнями власти, а изменения отдельных ее институтов.

Подобный сценарий развития федеративных отношений приводит к асимметрии — явлению, которое в России принято критиковать, но которое является объективным условием развития децентрализации снизу. Даже при формально симметричной конституции нарушение институционального равновесия в отдельных областях федеративных отношений ведет к изменению статуса некото-

3 См.: Бусыгина И.М., Филиппов М.Г. Агенты и принципалы...

4 Подробнее об этом см.: Falletti T. Decentralization and Subnational Politics in Latin America.

5 См.: Декальчук А. Эволюция понятия «внешний шок» в различных традициях изучения политического курса // Политэкс. 2014. № 10. С. 208–226.

рых субъектов федерации. Желание центральных властей сохранить симметричную федеративную систему может быть реализовано посредством либо отказа от предоставления инициатору децентрализации особых условий, на которых тот настаивает, либо «подтягивания» других субъектов федерации до обновленного статуса инициатора, что влечет за собой полномасштабную децентрализацию в условиях всей страны. Очевидно, что последний сценарий для федеральных властей означает значительную уступку. Следовательно, если позиции региона-инициатора достаточно сильны, асимметрия оказывается наиболее предпочтительной для центра возможностью создания нового равновесия.

Реализация подобного сценария не предполагает выдвижения снизу идеи революционных изменений, в чем центр может увидеть попытку разрушения конституционного строя. Такая децентрализация не требует ни поля боя, ни стола переговоров. Скорее, региональные власти в ходе своей повседневной деятельности начинают делать шаги, которые становятся проверочным тестом для понимания ими границ своих прав и возможностей их расширения. Важным сигналом, позволяющим им делать выводы, становится реакция центральных властей. Ее отсутствие рассматривается как молчаливое согласие с новым прочтением действующего контракта, а протест становится поводом для объявления требований о пересмотре его условий.

Так как речь обычно идет о небольших изменениях, дискуссия между представителями центральных и региональных властей не вызывает полноценного кризиса в федеративных отношениях, но тем не менее ее результат становится важным прецедентом для дальнейших действий обеих сторон. Таким образом, новый контракт складывается стихийно, еще до его конституционного закрепления (которого, кстати, вообще может не быть, если конституционные рамки достаточно широки).

## РОССИЯ И ЧЕЧНЯ

Описывает ли представленная модель текущий этап развития федеративных отношений в России и является ли Чеченская Республика субъектом Федерации, проверяющим действующую систему федеративных контрактов на прочность? Россия представляет собой яркий пример страны, чьи власти в начале 2000-х годов осознанно отказались от ключевых принципов функционирования федеративного государства<sup>6</sup>. Объявленная Владимиром Путиным политика строительства «вертикали власти»<sup>7</sup>, а также становление авторитар-

6 См.: Захаров А. «Спящий институт»: Федерализм в современной России и в мире. М.: Новое литературное обозрение, 2012.

7 См.: Гельман В.Я. Возвращение Левиафана? Политика рецентрализации в современной России // Полис. 2006. № 2. С. 90–109; Гельман В.Я., Рыженков С.И. Локальные режимы, городское управление и «вертикаль власти» в современной России // Политэкс. 2010. № 6. С. 130–151.

ного политического режима на национальном уровне<sup>8</sup> привели к созданию политического пространства, децентрализованного в административном плане, но подконтрольного центру политически и финансово<sup>9</sup>. В период с 2005 по 2012 год, когда регионы потеряли право избирать собственных руководителей, страна и вовсе превратилась в унитарное государство с децентрализованной системой государственного управления. Даже с возвратом губернаторских выборов в большинство регионов центральные власти сохранили практически полный контроль над политической ситуацией во всех субъектах, обеспечив дальнейшее функционирование «вертикали власти».

Несмотря на низкую эффективность действующей системы<sup>10</sup>, проведению децентрализации сверху препятствуют политические интересы находящейся у власти на федеральном уровне политической группы. Именно нынешний дизайн территориального управления предоставляет стимулы для обеспечения региональными элитами необходимых электоральных результатов<sup>11</sup>, а также позволяет нейтрализовать потенциальных политических противников, способных набрать популярность на волне регионалистских настроений. В результате возникающие время от времени предложения регионов пересмотреть имеющийся контракт в пользу большей самостоятельности региональных властей ни разу не находили действенного отклика у федерального правительства.

Таким образом, российский случай «обеспечивает» предварительные условия для запуска сценария, описанного выше. Центральные власти, не заинтересованные в подлинной, широкомасштабной децентрализации, имеют возможность сохранить действующую систему даже вопреки давлению экзогенных шоков — таких, как экономический спад, демонстрирующий пределы централизованной системы управления, или всплеск протестной активности в 2011–2012 годах, приведший к возврату региональных выборов. Ничто из упомянутого не стало, по крайней мере до настоящего момента, причиной радикальных трансформаций федеративных отношений в стране. В то же время за последние три года действия как минимум одного субъекта Федерации — Чеченской Республики — подтверждают тезис о том, что отдельные регионы способны устраивать проверочные тесты для понимания условий и границ действующего контракта.

8 См.: Golosov G.V. The Regional Roots of Electoral Authoritarianism in Russia // *Europe-Asia Studies*. 2011. Vol. 63. N 4. P. 623–639.

9 См.: Зубаревич Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: Независимый институт социальной политики, 2010; Она же. «Бремя регионов»: что изменилось за десять лет? // *Контрапункт*. 2016. № 6. URL: [http://www.counter-point.org/zubarevich\\_6/](http://www.counter-point.org/zubarevich_6/)

10 См.: Зубаревич Н.В. «Бремя регионов»...

11 См.: Reuter O.J., Robertson G. Sub-national Appointments in Authoritarian Regimes: Evidence from Russian Gubernatorial Appointments // *Journal of Politics*. 2011. Vol. 74. N 4. P. 1023–1037.

Первая система договоренностей между чеченскими властями и федеральным центром была сформирована в 2000-е годы по результатам активной части контртеррористической операции. В обмен на обеспечение республиканскими властями эффективной борьбы с террористическими группировками (так называемая чеченизация конфликта) федеральное правительство, с одной стороны, обязалось не вмешиваться в текущие вопросы управления республикой, а с другой — взяло на себя беспрецедентную финансовую помощь местной экономике. Центр последовательно поддерживал высокий уровень автономии республиканских властей. Например, уже в первый год правления Рамзана Кадырова, ставшего президентом республики в 2007 году, были заменены все неподконтрольные ему руководители силовых ведомств<sup>12</sup>. В рамках того же контракта федеральный центр игнорировал многочисленные свидетельства нарушений прав человека, о которых постоянно сообщали правозащитники и средства массовой информации.

Исключительность Чеченской Республики обеспечивалась той стратегической важностью, которую в глазах центра приобретали решаемые региональными властями задачи. Последующая стабилизация ситуации требовала пересмотра сложившихся договоренностей. По сути, продвигаемый Кадыровым имидж Чечни как спокойного и развитого региона, мало чем отличающегося от других территорий и даже более привлекательного в сравнении с соседними республиками Северного Кавказа, ставил Чечню на одну ступень со всеми иными субъектами Федерации, требуя ревизии имеющегося контракта.

Таким образом, на сегодняшний день сложилась ситуация, когда федеральные власти хотят включить Чечню в установившийся с 2005 года порядок взаимодействия с региональными правительствами, в то время как сами республиканские власти стремятся удержать завоеванные рубежи региональной автономии или хотя бы четко установить их пределы. Именно в таких условиях Рамзан Кадыров стал выступать с заявлениями, нарочно или нечаянно провоцирующими дискуссию о правах региональных сообществ в России.

В 2014 году региональный лидер впервые сформулировал свою позицию по вопросу о виновности родственников людей, обвиняемых в терроризме. Ранее правозащитники неоднократно свидетельствовали о репрессиях, применяемых в отношении семей боевиков, но выявленные факты не обсуждались ни на федеральном уровне, ни в самой республике. В декабре 2014-го, после очередного теракта, Рамзан Кадыров заявил: «Пришел конец времени, когда говорили, что родители не отвечают за поступки сыновей или дочерей. В Чечне будут отвечать! Если отец видит, что сын встал на путь террора и ваххабиз-

12 См.: Машкин С. Повышение строптивного // Коммерсантъ. 2007. 24 июля. URL: <http://kommersant.ru/doc/789222/>

ма, пусть сдает его властям или остановит иными путями до того, как он прольет кровь. <...> Если боевик в Чечне совершит убийство сотрудника полиции или иного человека, семья боевика будет немедленно выдворена за пределы Чечни без права возмещения, а дом снесен вместе с фундаментом»<sup>13</sup>.

Эти слова главы республики, подтвержденные затем в интервью одному из федеральных телеканалов, был вынужден прокомментировать Путин, признавший незаконность такой практики, но одновременно выразивший сомнения в том, что соответствующие события действительно происходят в Чечне<sup>14</sup>. По сути, федеральные власти никак не отреагировали на свидетельства мести властей родственникам террористов, разрешив тем самым республиканской администрации действовать в этой области самостоятельно.

Далее, в 2015 году, в столице республики состоялась свадьба 17-летней девушки и 47-летнего начальника районного отдела внутренних дел<sup>15</sup>. О подготовке к свадьбе сообщила «Новая газета», заявившая, что семья девушки выдает ее замуж под давлением со стороны жениха, который, по информации газеты, уже был женат и не разведен<sup>16</sup>. Разгоревшаяся общественная дискуссия затронула сразу три особенности кавказских браков: ранний возраст замужества; выдача замуж по требованию семьи, а не по собственному желанию; возможность многоженства. Вскоре после бракосочетания Кадыров заявил: «Мы не нарушаем закон Российской Федерации. В ЗАГСе регистрируется только один брак. В России проживает 25 млн мусульман, и для таких регионов, как Дагестан, Чеченская Республика, Ингушетия, многоженство должно быть разрешено»<sup>17</sup>.

Наконец, в самом начале 2017 года Кадыров открыто возразил федеральному министру образования Ольге Васильевой, выступившей против ношения хиджабов в школах. Запрет на ношение хиджаба в общеобразовательных учреждениях был установлен в России Верховным судом в 2013 году и подтвержден в 2015 году. По сути, Васильева повторила позицию суда, заявив о светском характере образования в России. Но в ответ глава Чечни заявил о фактическом отказе подчиниться требованиям федеральных властей, сославшись на кон-

13 См. текст заявления Кадырова, размещенный в сети «Инстаграм» 5 декабря 2014 года. URL: <https://www.instagram.com/p/wO08kRiRv4/>

14 См.: Большая пресс-конференция Владимира Путина 18 декабря 2014 года. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/47250/>

15 См.: Борисов П. От двоеженства к ранним бракам : Как развивался скандал со свадьбой 17-летней девушки и начальника чеченского РОВД // Meduza. 2015. 17 мая. URL: <https://meduza.io/feature/2015/05/17/ot-dvoezhenstva-k-rannim-brakam/>

16 См.: Милашина Е. Глава чеченского РОВД захотел жениться: требуется помощь // Новая газета. 2015. 30 апр. URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2015/04/30/64035-glava-chechenskogo-rov-d-zahotel-zhenitsya-trebuetsya-pomosch/>

17 Рамзан Кадыров: людям в масках не место в Чечне // Интерфакс. 2015. 18 июня. URL: <http://www.interfax.ru/russia/448043/>

ституционный принцип свободы совести и вероисповедания<sup>18</sup>. Опубликованный в «Инстаграме» текст стал программным заявлением Кадырова, представившим его как защитника прав не только жителей Чечни, но и всех мусульман России.

## КОНТУРЫ НОВОГО КОНТРАКТА

Описанными историями не исчерпываются случаи, когда текущая деятельность республиканских властей вступает в противоречие с установившимися в России практиками управления. Однако даже они дают представление о том, какие сферы маркируются руководством республики в качестве собственных полномочий субъекта Федерации: это прежде всего способы обеспечения безопасности внутри региона и отстаивание права на поддержание религиозных и этнических традиций на территории республики.

В то же время чеченские власти не претендуют на бесконечное расширение сферы своей исключительной компетенции. Вопросы экономического и социального развития республики демонстративно решаются ими в сотрудничестве с федеральными властями, обеспечивающими необходимое финансирование для этого. В свою очередь, международные отношения полностью отдаются главой республики на усмотрение президента страны, причем чеченский руководитель при первой возможности безусловно поддерживает внешнеполитические инициативы центра.

Таким образом, вольно или невольно действующая чеченская администрация формирует модель нового федеративного контракта, ясно очерчивая те области, где она хотела бы обладать всей полнотой полномочий. Чечня не выдвигает условий и не требует переговоров, но лишь использует удобные поводы для представления своей позиции не столько российскому или чеченскому обществу, сколько федеральному центру, являющемуся для нее единственным значимым партнером. Вероятно, по мере экономического укрепления республики региональные власти будут продвигаться все дальше, расширяя сферу собственной автономии. Блокировать этот процесс способен только сам федеральный центр, но для этого ему надо либо вступить в конфликт с республикой по одному из поводов, используемых ею для очередной проверки контракта на прочность, либо применить собственные инструменты контроля над регионами — от сокращения финансовой помощи до смены главы республики.

Примечательно, что ни одна другая республика Северного Кавказа, в целом обладающая теми же структурными характеристиками, не использует описанную стратегию взаимоотношений с федеральным центром. Напротив,

18 См. текст, размещенный в сети «Инстаграм» 25 января 2017 года. URL: <https://www.instagram.com/p/BPscjm1gy8/>

элиты иных регионов самостоятельно укрепили контракт 2005 года, отказавшись в 2012 году от возвращения всенародных выборов глав республик. Это обстоятельство значительно затрудняет возможность распространения «чеченского контракта» на другие регионы страны. Пока Чеченская Республика остается единственным субъектом, который формулирует новые принципы федеративных отношений в России, сама дискуссия, идущая вокруг них, будет рассматриваться как исключение, не подходящее для регионов, живущих «по правилам».

**ИРИНА БУСЫГИНА**

*Доктор политических наук, профессор кафедры  
сравнительной политологии факультета политологии  
МГИМО (У) МИД России*

## **РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: ПРОЕКТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛЬНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ**

Федерализм определяется по-разному, единого определения, в отношении которого между исследователями сложился бы консенсус, не существует, но можно говорить об определении отдельных, и самых важных, аспектов федерализма. Так, с точки зрения национального политического процесса федерализм представляет собой институциональный «торг», закрепленный *конституционным договором* (контрактом) между двумя уровнями власти — центральным и региональным. При этом одно из основных преимуществ федеративной формы государства заключается в том, что разрешение конфликтов и противоречий происходит в открытой публичной форме, между конституционными партнерами, а не в тени централизованных бюрократических учреждений. Как политический принцип, федерализм фиксирует *отношения* между центральными и региональными (или групповыми) органами власти и управления, построенные на основе разделения властей и наличия права на самоуправление для различных групп и/или территорий в рамках объединенной политической системы. Таким образом, наряду с выбором между парламентаризмом и президентством выбор между унитарным и федеративным государственным устройством относится к числу *стратегических*, то есть наиболее значимых, определяющих характер множества политических институтов в обществе помимо собственно федеративных.

В то же время то обстоятельство, что конституция государства декларирует федеративные принципы, еще не делает это государство федеративным автоматически; важно, каков *фактический* характер отношений центра и регионов и насколько обеспечена политическая автономия последних. При одной и той же конституции в стране могут практиковаться различные политические режимы. Так, практика и демократии и федерализма в России претерпела принципиальные изменения в рамках оставшейся неизменной Конституции Российской Федерации 1993 года.

Федеративные отношения не статичны, и это является отражением постоянного поиска адекватного баланса между единством и разнообразием в каждый конкретный период времени. Казалось бы, в полном соответствии с вышесказанным и в России федеративные институты подвергаются постоянному изменению: последним по времени масштабным институциональным изменением стало возвращение губернаторских выборов в 2012 году. Однако еще больше в России существует *проектов* по реформированию федеративных институтов, проектов, которые появляются и исчезают с необыкновенной легкостью.

Действительно, преобразование отношений между центром и регионами — излюбленная тема большого числа проектов по реформированию/модернизации России. И это, в принципе, нормально: в такой территориально протяженной и разнообразной стране, как Россия, трансформация отношений между центром и регионами всегда будет важной частью любого (подлинного) реформаторского процесса. Кроме того, инициированные и осуществляемые реформы в любом секторе неизбежно будут давать разные эффекты в разных регионах, так что реформаторы должны быть готовы к этому не после начала реформ, а до того, как последние стартуют.

Основная цель большинства проектов федеративных реформ — изменить институты, как это было, например, в отношении глав исполнительной власти регионов, когда прямые выборы сначала поменяли на назначение, а потом снова вернулись к выборам, но уже с «фильтрами». Существуют проекты по укрупнению субъектов Федерации, по переселению всех граждан страны в 20 агломераций, по отмене института федеральных округов (или альтернативно — по приданию им большего объема полномочий) и так далее. Иными словами, идет поиск «идеальной формулы», с внедрением которой все «внезапно» заработает. Иногда поиск этой «формулы» сопровождается расчетами и теоретическими рассуждениями, а иногда основной движущей силой проектов выступает фантазия авторов. Я представляю выдвижение такого рода проектов как своего рода игру, где целью является не столько победа (реализация именно этого проекта), сколько участие. Хочу обратить внимание и на то, что большинство известных мне проектов направлены на децентрализацию России, а не на поддержание и усиление тенденций к экономической и политической централизации.

Между тем тренды реального политического процесса очевидно не благоприятствуют проектам такого рода. Так, в отношении региональной исполнительной власти мы наблюдаем постоянный рост числа контролирующих и надзорных инстанций; правда, это происходит не только в сфере отношений «центр — регионы», но в более широком поле. Фактически речь идет о том, чтобы «зарегламентировать» все возможное (и невозможное), причем в отношении губернаторов универсальным объяснением этого процесса выступает одно — «центр борется с коррупцией».

В перспективе же такое поведение федерального центра приводит к усугублению и расширению на все новые сферы так называемой проблемы сторожевого пса, когда необходимо создавать структуры, которые контролируют исполнение людьми или другими структурами взятых на себя обязательств, что влечет за собой создание контролирующих структур, которым предстоит контролировать первые контролирующие структуры, и так без конца.

Федерализм не является самоподдерживающейся структурой — для сохранения и развития он нуждается в рамочных условиях или гарантиях. Так, крайне важным фактором, определяющим стабильность федеративного устройства, является партийная система. В стабильных федерациях действуют так называемые интегрированные партии, в рамках которых политики одного уровня состоят в постоянных институциональных отношениях с политиками других уровней. Другими важными условиями, поддерживающими федерализм, являются соблюдение принципа верховенства права, а также роль Конституционного суда в политическом процессе. Обычно именно этот суд выносит решения по конфликтам между федеральным центром и субъектами, и потому именно ему принадлежит важная роль в создании климата доверия в федерации. В случае адекватного исполнения Конституционным судом своей роли субъекты могут быть уверены в том, что их права не будут ущемлены, а судьи не будут играть на стороне сильнейшего игрока, которым, как правило, является федеральный центр. Наконец, сам конкурентный порядок в политике и экономике общества является важнейшей поддерживающей силой для федерализма.

В то же время отсутствие конкурентной среды и развитой партийной системы приводит федерализм как конституционную форму к нарастающей анархии, которая либо заканчивается распадом федерации, либо провоцирует реакцию, ведущую к политической сверхцентрализации и превращению федерализма в конституционную формальность. Именно второй вариант был реализован в России. Сохраняя прописанный в Конституции федерализм, Россия — судя по степени политической и экономической автономии, которой располагают регионы (субъекты Федерации), и институтам, которые *реально* структурируют взаимоотношения между ними и федеральным центром, — федерацией не является. Понятно, что в такой стране, как Россия, учитывая ее территориальный размер, разнообразие и многонациональный состав населения, какая-то степень децентрализации (формальной или неформальной), будет присутствовать неизбежно, однако эта децентрализация не сделает страну федерацией.

Децентрализация в унитарном государстве означает, что центральное правительство из своих собственных соображений решает делегировать определенные полномочия на более низкие уровни. Федерализм, напротив, отличается принципиально другим способом разделения полномочий, функций и обязанностей. Главное отличие состоит в том, что федерализм предполагает *равно-*

*правие* сторон федерального и регионального уровней, хотя бы в некоторых областях, а именно в тех, где стороны выстраивают договорные отношения между собой. Выстраивание договорных отношений означает, что стороны отстаивают собственные интересы, конкурируют друг с другом за полномочия и ресурсы, «торгуются», соглашаясь в итоге на компромисс. Следовательно, политически федерализм намного сложнее высчитывания баланса выгод и издержек, приводящего к определению самой эффективной схемы децентрализации государственных функций и решений. Как политический процесс выбор степени децентрализации в федерации существенно осложняется из-за взаимодействия нескольких равноправных правительств и необходимости создания и поддержания одновременно баланса сил и возможностей конкуренции.

В современных проектах реформы федеративных отношений речь на самом деле идет о реформе институтов/процедур/формул, но не о перестройке *отношений*, то есть не о трансформации их в подлинно федеративные, какими они сейчас, очевидно, не являются — иначе выдвижение подобных проектов, да еще с подобной легкостью, было бы просто невозможно. Для успеха федеративной модели прежде всего необходимо задать стимулы (установить контракты) политикам федерального и регионального уровней. Кроме того, сфера отношений между центром и регионами не является автономной, поэтому, даже если отношения будут перестроены, для их поддержания потребуются другие функционирующие институты — как «гарантии» федерализма.

Федеративные отношения — это, по сути, переплетение взаимозависимостей: региональные политики, по крайней мере в некоторых сферах, получают полномочия действовать самостоятельно, в то время как в других сферах они выступают в качестве зависимых агентов федерального центра. Аналогичным образом в каких-то сферах федеральные политики должны быть зависимыми от регионов и их представителей. Регионам, помимо этого, необходимо найти баланс взаимоотношений с местными властями, особенно в крупных городах.

Конечно, сценарии типа «уменьшить/увеличить» или «убрать/вернуть» дадут какие-то эффекты. Я понимаю, что 30 регионов или 85 — это большая разница; принцип формирования Совета Федерации — это важно; назначение или выбор губернаторов — это тоже имеет принципиальное значение. Однако в нынешней российской ситуации даже в случае «правильных» реформ нет никакой уверенности в их *устойчивости*: институты могут появляться и исчезать по соображениям, не имеющим отношения к самому федерализму, — типа борьбы с терроризмом или коррупцией. В подлинной федерации, при реальной автономии субъектов, провести подобные реформы без согласования с субъектами федерации в принципе невозможно.

Порядок, существующий в России, весьма напоминает имперский. Понятно, что в современных условиях никакая степень внутрисистемного принуждения не может обеспечить жизнеспособности многонационального государства, пока это идет вразрез с интересами региональных элит. Поэтому империя пы-

тается заинтересовать региональные элиты стабильностью центра посредством устранения политической конкуренции и «назначения» в элиту на основе личной преданности центральному руководству. Не располагая достаточными ресурсами для тотального контроля над регионами, империя вынужденно допускает элементы нецентрализации (не путать с децентрализацией), то есть безразличие и терпимость к действиям региональных властей за пределами договоренностей.

Фактически реформы, идущие с 2000-х годов, привели к тому, что федерализм в России превратился в «спящую» систему институтов. Отмечу, что такая ситуация, в принципе, не уникальна: известен опыт латиноамериканских федераций (Бразилии, Мексики, Аргентины и Венесуэлы), где развитие федерализма представляло собой длительный нелинейный процесс, который характеризовался многочисленными периодами движения как в сторону большей унификации и централизации, так и в сторону федерализации и децентрализации, а также высокой степенью политической и конституционной нестабильности. В частности, усиление президентской власти и личной популярности президентов приводило к ослаблению практик федерализма, а периоды политически неустойчивых и менее популярных президентов — к возврату федеративных практик.

На мой взгляд, сегодня ситуация в России следующая. Гипотетически возможно все (поскольку федерализма как такового нет), некоторые институциональные подвиги возможны и на практике, однако результата не будет в том случае, если не будут реформированы сами федеративные отношения.

При этом крайне важно учитывать, что в краткосрочном и среднесрочном плане политические реформы, скорее всего, приведут к обострению проблем территориального устройства, а возможных улучшений в виде эффективного развития федеративных отношений можно будет ожидать только в долгосрочной перспективе, после завершения длительной полосы неопределенности и сопровождающей ее череды кризисов. Таким образом, возврат к федерализму — либо в результате демократической трансформации, либо в результате реакции на (новый) экономический кризис и ограниченность ресурсов центра — неизбежно приведет к потенциальной политической нестабильности и в регионах, и в центре, вплоть до риска распада страны. Однако если федерализация действительно повысит подобный риск, то это наверняка вновь будет использовано противниками демократизации как аргумент для разворота к недемократическим методам. Поэтому успешная демократизация и, как часть этого процесса, федерализация в России, во-первых, требуют времени и инвестиции значительных экономических и политических ресурсов, а во-вторых, связаны с серьезными рисками.

Особо следует отметить, что любые реформы неизбежно ослабляют центр и его способность контролировать положение дел в регионах, по крайней мере в краткосрочной и среднесрочной перспективе, в то же время существует се-

рвезнейшая необходимость сохранять центр в достаточной степени сильным. В случае чрезмерной утраты центром политических и экономических рычагов воздействия на положение дел в регионах мы вернемся в ситуацию 1990-х годов, продолжая находиться на все той же линии перемещения маятника — «качаясь» между централизацией и децентрализацией. Простая идея своего рода игры с нулевой суммой, которая разделялась многими демократически ориентированными экспертами в период 1990-х — «меньше центру — больше регионам и наоборот» (то есть *или* сильный центр, *или* сильные регионы) — оказалась, увы, принципиально неверной. Стабильные федерации функционируют не по принципу «или — или», но по принципу «и — и»: сильный центр и сильные регионы.

Выдающимся территориальным размером страны обусловлено, что в России всегда будет поддерживаться определенная степень децентрализации — управлять страной такого масштаба в режиме унитарного государства невозможно. Однако, повторяю, эта «вынужденная» децентрализация «не равна» федерализму.

Основные институты федерализма заложены в Конституции, следовательно для строительства подлинно федеративных отношений «больших» институциональных реформ не потребуется. Восстановление института губернаторских выборов — необходимый шаг к федерализации, однако шаг, во-первых, половинчатый, а во-вторых, недостаточный. В качестве еще одного шага можно было бы предложить восстановление прямых выборов депутатов Совета Федерации: такая система существовала в России в 1993–1995 годах. Однако принципиально важным является формирование так называемых гарантий федерализма (подчеркну еще раз: федерализм не является самоподдерживающимся порядком!), а именно конкурентных и справедливых выборов, межпартийной конкуренции, укрепления роли парламента и Конституционного суда. Иными словами, речь идет о принципиально отличном от нынешнего положения вещей уровне публичной конкуренции.

Кроме того, принципиальное значение приобретает вопрос, какие ограничения имеются для России в отношении выбора институционального федеративного дизайна. В мире много федераций, и они чрезвычайно разнообразны. Но в России, даже при успехе строительства федерации, выбор ее конкретной модели ограничен как минимум двумя важными обстоятельствами.

Во-первых, это высокий уровень межрегиональных диспропорций. Большим количеством регионов-реципиентов, поддерживаемых из федерального бюджета, обусловлена необходимость масштабного финансового перераспределения через центр; следовательно, федерация в России объективно потребует сохранения определенного уровня централизации.

Во-вторых, крайне острая проблема, которую ни в коем случае нельзя игнорировать применительно к российским реалиям, связана с этническими регионами. Вспомним 1990-е годы, когда лозунги федерализма служили прикрыти-

ем и оправданием стихийной децентрализации, то есть массового присвоения регионами функций и полномочий федерального центра. С возникновением массовой политики межсегментарные различия (прежде всего межэтнические) приобрели политическое значение, так что избиратель в этнических регионах был мобилизован под лозунгами самостоятельности или даже суверенности для своего региона. Мы должны четко понимать: реформы и связанное с ними ослабление государства неизбежно приведут к повторному разыгрыванию карты этнической мобилизации, прежде всего в республиках.

При всем осознании необходимости политических шагов в нынешних условиях рефедерализация России едва ли начнется с реформирования политических институтов. Более вероятными выглядят реформы экономические: необходимость скорейшего запуска экономического роста осознана федеральной элитой, а этот рост (особенно устойчивый) невозможен без экономической децентрализации, то есть расширения экономических полномочий и самостоятельности регионов. В свою очередь, экономическая децентрализация может (хотя стопроцентной уверенности в этом, конечно, нет) перерасти в политическую децентрализацию и способствовать не изменению процедур и выдвижению бесконечных проектов, а реальному переформатированию отношений между центром и регионами России.

**ТАТЬЯНА ВОРОЖЕЙКИНА**

*Кандидат исторических наук, политолог*

## **О СООТНОШЕНИИ ДЕМОКРАТИИ И ФЕДЕРАЛИЗМА — НА ПРИМЕРЕ БРАЗИЛИИ**

Современная Бразилия представляет собой интересный пример того, какую роль играет федерализм в процессе перехода к демократии. Представляется, что этот опыт может быть важен и для России, тем более что процесс демократизации в обеих странах начался практически одновременно — в марте 1985 года. Тогда Бразилия и Россия были вполне сопоставимы по ряду ключевых социально-экономических и культурно-психологических показателей: по численности населения, объему ВВП, характеру политической культуры и прочности авторитарных традиций.

По Конституции Бразилия, как и Россия, является федеративной республикой. Основной принцип федеративного устройства заключается в том, что органы государственного управления разных уровней имеют принципиально разную легитимность, которая получена непосредственно от народа на выборах различного уровня. Эти органы обладают всей полнотой ответственности в рамках полномочий, отведенных им конституцией и законом. Этим федерация отличается от унитарного государства, где региональные и местные органы власти получают полномочия, делегированные им центральным правительством, которое вправе изменить или отменить эти полномочия. Поэтому процесс децентрализации в унитарной системе, например в Великобритании, носит название «деволюции», то есть возвращения полномочий.

Принципиально разная легитимность органов власти разного уровня позволяет провести четкую границу между федеративной и унитарной системами. Так, в федерации в принципе не может быть «вертикали власти» (хотя ее, как правило, нет и в демократическом унитарном государстве). В федеративной системе президент не имеет права назначать или снимать губернаторов, не может даже назначать исполняющих их обязанности: это прерогатива граждан соответствующего субъекта федерации. Политическая система, в которой власть на региональном уровне подчинена центральной исполнительной власти, является «федерацией» только по названию. Более того, подлинная федерация, с четко проведенным вертикаль-

ным разделением властей, несовместима, в отличие от унитарной системы, с авторитарным режимом.

Бразильский федерализм зарождается в последней трети XIX века. После свержения империи в 1889 году Бразилия была объявлена федеративной республикой, которая формировалась как союз штатов. В поддержку федерализма выступали главным образом землевладельческие и торгово-финансовые олигархии (экспортеры) наиболее сильных в экономическом отношении штатов юга и юго-востока. Федералистские олигархии, с одной стороны, отстаивали максимальную автономию штатов от центрального правительства, а с другой — представители двух крупнейших штатов (Сан-Паулу и Минас-Жерайс) контролировали на протяжении 40 лет центральную власть, чередуясь на посту президента страны. Федеральная власть была слабой и практически не имела возможности воздействовать на политику штатов. На первом этапе существования республиканской Бразилии ее президента выбирали губернаторы и депутаты законодательных собраний штатов, а сама так называемая Старая республика (1891–1930) имела олигархическую и патримониалистскую природу. Политические партии, как федералистские, так и противостоявшие им республиканские, формировались и длительное время существовали на уровне штатов. Таким образом, республиканская традиция в Бразилии опиралась на сильные штаты и слабую федерацию. Более того, сильные штаты могли диктовать свою волю федерации и даже подменять ее собой.

Авторитарные режимы в Бразилии осуществляли жесткую централизацию, отменяя выборы губернаторов и законодательных собраний штатов. Такую политику проводил Жетулиу Варгас в 1930–1945 годах и авторитарно-бюрократический военный режим в 1964–1985 годах. Напротив, деятельность демократических режимов всегда сопровождалась децентрализацией. Так было в 1945–1964 годах и особенно после 1985 года.

Наиболее интересен в этом смысле процесс демократизации, осуществлявшийся в Бразилии в последние 30 лет. Восстановление федеративных отношений предшествовало возвращению к гражданскому правлению на федеральном уровне: в 1984 году в стране проходят свободные выборы губернаторов штатов. Во второй половине 1980-х и особенно в 1990-е демократически избранная власть столкнулась с проблемой: как осуществлять необходимые экономические реформы в стране, где действуют десятки политических партий, вступающих друг с другом в самые причудливые коалиции как на федеральном уровне, так и особенно на уровне штатов? Согласно принятой в 1988 году Конституции Бразилии, для проведения экономической реформы, включавшей либерализацию, приватизацию и реформу государственного бюджета, необходимо было каждый раз получать поддержку квалифицированного большинства, двух третей палаты депутатов и сената национального конгресса. За весь этот период ни одна партия, к которой принадлежал действующий президент, не имела даже простого большинства в конгрессе. Иначе говоря, чтобы

править законно, президент вынужден формировать политическую коалицию в конгрессе вокруг каждого законопроекта, который он предлагает.

Одновременное осуществление экономической и институциональной реформ начинается в середине 1990-х годов. Оно связано с именем Фернандо Энрике Кардозо — сначала министра финансов в правительстве Итамара Франко, а затем президента страны в 1995–2002 годах. В качестве министра финансов Кардозо в 1994 году успешно осуществил денежную стабилизацию — «План Реал», который позволил наконец покончить с гиперинфляцией, разрушавшей экономику страны в течение полутора десятилетий. Однако экономический успех, очень важный сам по себе, не был главной задачей Кардозо. «Наша цель не в экономическом успехе, не в экономической реформе, — говорил он. — Наша главная цель заключается в том, чтобы превратить государство и его институты из объекта частного присвоения в общее дело, в республику»<sup>1</sup>.

Свою главную задачу Кардозо видел в том, чтобы отделить государственные институты от частных интересов правящих и господствующих групп, сделать эти институты публичными. Для этого он, во-первых, провел административную реформу, согласно которой большинство административных должностей (за исключением политических назначений) на всех уровнях — федеральном, уровне штатов и муниципальном — начали замещаться по конкурсу. Во-вторых, была осуществлена экономическая реформа — либерализация и приватизация экономики, повысившие ее эффективность, позволившие существенно сократить государственное вмешательство и, следовательно, уменьшить влияние частных экономических интересов государственных чиновников. Кардозо проводил экономическую реформу постепенно, в течение двух своих президентских сроков, с помощью тех инструментов, которые ему предоставляла Конституция страны. Для того чтобы приватизировать государственную собственность, снизить таможенные тарифы и смягчить ограничения для частного бизнеса, провести пенсионную реформу, изменить порядок формирования и распределения государственного бюджета, необходимо было, как уже говорилось, получать две трети голосов в палате депутатов и сенате. Поскольку собственная партия Кардозо, Партия бразильских социал-демократов, никогда не имела большинства в конгрессе, он каждый раз должен был формировать коалицию из различных партий для поддержки важнейших законопроектов. Учитывая, что различные группы интересов: крупных предпринимателей, агробизнеса, профсоюзов, государственных служащих — были представлены разными партиями, каждый раз такая коалиция была основана на компромиссе, часто беспринципном с точки зрения заключаемых союзов.

Такая стратегия — проведение экономической реформы путем достижения компромисса в парламенте — была выбрана Кардозо сознательно. Экономическая

1 Cardoso F.H. In Praise of Arts of Politics // Journal of Democracy. 1996. Vol. 7. N 3. P. 10.

ческая трансформация осуществлялась путем поиска консенсуса в обществе и политической системе и тем самым создавала и укрепляла демократические институты. В противоположность российским реформаторам, которым потребовалось в 1993 году вооруженным путем разогнать парламент, чтобы без помех осуществлять либерализацию и приватизацию экономики, Кардозо принципиально проводил экономическую реформу путем заключения «гнилых» компромиссов, часто жертвуя логикой реформ и темпами экономического роста, но добиваясь того, чтобы демократия и законность стали привычкой.

Отношения федеральной власти с властями штатов находились в центре политической и экономической повестки и в 1990-е годы при Кардозо, и в 2000-е при сменившем его в 2002 году левоцентристском президенте Луисе Игнасиу Луле да Силва. Так, экономический кризис 1999 года в Бразилии был спровоцирован дефолтом, объявленным тогдашним губернатором штата Минас-Жерайс, предшественником Кардозо на президентском посту Итамаром Франко. Правительство Лулы, которое проводило политику перераспределения, чтобы уменьшить жесточайшее неравенство в распределении доходов, также сталкивалось с необходимостью идти на политические компромиссы с региональными олигархиями, особенно на отсталом северо-востоке страны. В 1990–2000-е годы в Бразилии осуществлялась финансовая децентрализация — деньги и полномочия по их использованию передавались на уровень штатов.

Так или иначе, дилемма «региональные олигархии, отстаивающие собственные корыстные интересы, vs. центральное правительство, придерживающееся демократической, реформаторской повестки» находилась в центре бразильской политической проблематики в течение всех последних 30 лет. Острота этой дилеммы в России в 1990-е годы стала одним из мотивов поддержки либералами и демократами авторитарной централизации в начале 2000-х. Выстраивание путинской «вертикали власти» началось в 2000 году с создания федеральных округов и изменения порядка формирования Совета Федерации, а закончилось в 2004-м отменой выборов глав субъектов Федерации, то есть отменой федеративного устройства *de facto*. Эта реформа была поддержана в 2000 году демократическими партиями в Государственной Думе (Союз правых сил и «Яблоко»), считавшими, что таким образом можно противостоять приватизации власти региональными баронами и авторитарными режимами в субъектах Федерации. При этом с самого начала оставалось неясным, почему назначенный Ельциным, а затем плебисцитарно одобренный населением президент Путин представляет общенациональные интересы, а региональные начальники — частные. В демократической системе степень «общности» интересов может определяться не иначе, как на конкурентных выборах с открытым исходом. Таким образом, принятие демократическими силами логики сиюминутной целесообразности привело к разрушению федеративной системы в России.

В отличие от того, что произошло в России, демократические правительства Бразилии в течение трех десятилетий шли на беспринципные компромиссы с региональными олигархиями ради сохранения федеративной системы и ее принципов. Цена этих компромиссов оказалась очень большой, включая коррупцию на самом высоком государственном уровне. Однако опыт Бразилии, на мой взгляд, свидетельствует о том, что в условиях становящейся демократии риски для демократических институтов от вынужденного сотрудничества с региональными олигархиями меньше, чем от централизации, которая проводится как бы «во имя демократии». Думается, что Россия на следующем этапе должна будет учесть этот урок, хотя, несомненно, искушение «вертикальной», «управляемой» федерацией — во имя самых благих целей! — будет преследовать нас и после Путина.

**АЛЕКСАНДР КЫНЕВ**

*Кандидат политических наук, доцент департамента  
политической науки НИУ «Высшая школа экономики»*

## **МНОГООБРАЗИЕ И АСИММЕТРИЯ — РЕСУРС, А НЕ НЕДОСТАТОК**

Рассуждения о необходимости упростить систему управления и административно-территориальную структуру России среди наших политиков традиционно пользуются популярностью. Однако не бывает простых ответов на сложные вопросы, от этого не станут проще ни Россия, ни окружающий ее мир. Отношение к правам человека и к правам территорий — это на самом деле разное выражение одного и того же сущностного подхода, одной и той же парадигмы развития. Это либо попытка приказывать, решать за человека или территорию, лишая их права на несогласие и возможность быть не такими, как все, либо стремление развивать общее через развитие индивидуальных особенностей каждого, через поиск и раскрытие уникальных талантов и ресурсов.

Непохожесть территорий, их уникальность, в том числе выраженная в системе политических институтов, отнюдь не недостаток управления, но конкурентное преимущество, поскольку разнообразие есть один из залогов развития. И право территорий отражать свою уникальность в своих названиях, наименованиях органов власти и местного самоуправления, структуре, иных значимых и незначимых отличиях следует признать совершенно естественным.

Важность уникальности этнокультурных укладов и специфики территорий, которая невозможна без институциональных особенностей управления и администрирования, бесспорна для современной науки. Действию закона разнообразия подчиняется как биологическая эволюция Земли, так и социальная (этническая и культурная) эволюция человечества. Разнообразие является одним из главных индикаторов, по которым фиксируется отличие прогрессивной эволюции от инволюции или деградации. Сохраняя и развивая социальное и культурное разнообразие, человечество создает предпосылки для дальнейшего развития. Наивные же попытки управленческой примитивизации постоянно усложняющегося пространства, какими бы лозунгами они ни обосновывались, носят утопический характер и обречены на неудачу.

На словах рассуждая об «инвестициях», «инновациях», «человеческом капитале», на практике наши власти давно действуют ровно наоборот. В стране на-

блюдается нарастающая унификация и вертикализация всего и вся. Так, в недавнее «прогрессивное» президентство Дмитрия Медведева были введены единые критерии установления численности депутатов региональных парламентов (хотя реальное число депутатов должно определяться в зависимости не только от численности населения, но и от неоднородности пространства) и названий должностей высших чиновников. Тогда же были фактически ликвидированы двухпалатные парламенты в регионах. Федеральный центр пытался, как и прежде, загонять регионы в абстрактно установленный шаблон с большим числом параметров, который был рассчитан на всех вообще и ни на кого в частности. То есть на практике «модернизатор» Медведев проводил еще более жесткий курс на укрепление унитарной федерации<sup>1</sup>.

Попытка выдать за обновление примитивизацию политических институтов и стандартизацию предельно неоднородного пространства содержит в себе смысловой парадокс. Сокращение разнообразия и вариативности, уничтожение предпосылок для естественной политической эволюции, стирание самобытности территорий не слишком вяжутся с представлениями о прогрессе и развитии. Более того, управлять по единым шаблонам территориями крайне разнообразной России вообще невозможно: подобного единообразия в истории страны не было никогда, даже в те эпохи, которые могут показаться торжеством абсолютной власти.

Предпринятая в 2000-е попытка «упростить» административно-территориальное деление страны посредством укрупнения регионов, ставшая одной из важных составляющих федеральной политики в отношении последних, ни к каким выдающимся успехам не привела. Борьба с «чрезмерной» самостоятельностью регионов, вызванная очевидными девиациями в деятельности региональных органов власти в 1990-е (эти девиации, впрочем, федеральным центром во многом и порождались), в то время многим представителям политической элиты казалась важнейшим условием укрепления единства страны. Стержнем новой региональной политики федерального центра стало резкое сокращение политической и экономической самостоятельности регионов, подключение различных сфер региональной жизни к функционированию федеральных вертикалей.

Судя по всему, борьба Кремля с «излишне сложным» устройством отдельных регионов имела как правовые, так и политико-психологические причины. С юридической точки зрения в ситуации с автономными округами наблюдался явный отход от конституционных норм: все субъекты Российской Федерации объявлялись равноправными, но при этом одни субъекты могли входить в состав других. С психологической точки зрения «нестандартность», непохожесть регионов воспринималась федеральными руководителями как изъян, нару-

1 См.: Кынев А.В. Региональные реформы Путина при президенте Медведеве: централизация продолжается // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2012. № 1 (81). С. 25–38.

шающий симметрию и субординацию. Самим фактом своего существования он словно оправдывал право регионов на разработку собственных институциональных механизмов и, соответственно, препятствовал унификаторскому курсу. Вероятно, этот психологический фактор продолжает работать и сейчас.

«Асимметричность» Федерации многими представителями политической элиты, особенно из державно-патриотического ее крыла, изначально воспринималась как зло, угрожающее национальному единству. При этом никакие систематизированные аргументы, доказывающие, будто самобытность и асимметрия — это плохо, публике не предъявлялись, а защита однотипности и унификации апеллировала сугубо к патриотическим чувствам. Для противников федеративной асимметрии ликвидация сложносоставных субъектов стала первым шагом к унификации административно-территориального деления в целом и избавления страны от национально-территориального компонента как такового.

После принятия федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта» в 2003–2007 годах состоялись пять объединительных референдумов, после которых общее число субъектов Федерации сократилось с 89 до 83. Исчезли такие субъекты, как Коми-Пермяцкий, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Эвенкийский, Корякский, Усть-Ордынский и Агинский Бурятский автономные округа. Во всех пяти случаях в ходе агитации за упразднение округа раздавались масштабные социально-экономические обещания (о грядущем строительстве мостов, дорог, других инфраструктурных объектов), тратились гигантские средства на медиакампанию, широко использовался административный ресурс. Возможности тех, кто выступал против объединения, наоборот, минимизировались: инициативным группам противников отказывали в регистрации, а потому они не могли не только легально агитировать, но и контролировать ход голосования. Таким образом, агитация «за» велась безальтернативно, а подсчет голосов, поданных в ходе референдума, осуществлялся бесконтрольно. В конечном счете двумя единственными сложносоставными субъектами в Российской Федерации остались Архангельская область (с Ненецким автономным округом) и Тюменская область (с Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким автономными округами). В обоих случаях автономные округа были экономически благополучнее «материнских» областей, и потенциальная утрата ими самостоятельности вызывала недовольство как элит, так и населения округов. После проведения референдумов об объединении в каждом конкретном случае принимался федеральный конституционный закон об образовании нового субъекта, который устанавливал дату образования нового региона, а также переходный период для формирования его органов государственной власти и решения иных вопросов.

Что же получилось в результате? Каждый из укрупненных регионов имел особенности, которые обнаруживались уже в переходный период создания

новых субъектов. Это было отражено в самих федеральных конституционных законах. Так, в «иркутского-красноярском» сценарии с момента формального создания укрупненного региона упразднились парламенты бывших автономных округов, а «пермский», «читинский» и «камчатский» сценарии предполагали, что в переходный период законодательные органы упраздняемых субъектов будут принимать совместные решения. Существенными были и различия в том, в каком виде и объеме бывшим субъектам удавалось отстоять свое представительство в органах власти объединенных субъектов. Если в Пермском крае Коми-Пермяцкий округ гарантированно представлен лишь двумя из 60 депутатов Законодательного собрания края (3,3% депутатского корпуса), а бывший Таймырский и Эвенкийский автономные округа в Законодательном собрании Красноярского края гарантированно имеют по два депутата из 52 (по 3,8%), то Корякский округ смог обеспечить себе в Законодательном собрании объединенного Камчатского края первого созыва уже 10 гарантированных мест из 50 (20%). Успехи двух бурятских округов были скромнее Корякского, но явно солиднее Коми-Пермяцкого и таймыро-эвенкийского — пять из 50 (10%) у Агинского Бурятского округа и четыре из 50 (8%) у Усть-Ордынского Бурятского. Фактически же полученное представительство оказалось самым высоким в Камчатском крае, где помимо 10 гарантированных мест по округам еще два представителя Корякского округа стали депутатами по партийным спискам. (Впрочем, уже на следующих краевых выборах эти преференции у коряков отобрали.) В Забайкальском крае по партийным спискам избрано пять фактических представителей Агинского Бурятского округа — помимо пяти депутатов, прошедших по многомандатному округу<sup>2</sup>.

После выборов новых региональных парламентов в укрупненных регионах были приняты новые уставы. Формально во всех федеральных конституционных законах об образовании укрупненных субъектов и во всех их уставах фигурирует одна и та же формула, согласно которой на территории субъекта создается «административно-территориальная единица с особым статусом». Однако, как показывает изучение ситуации на местах, этот «особый статус» для разных бывших регионов на практике тоже оказался разным.

Если проанализировать эти уставы, то на пять укрупненных регионов приходятся как минимум три сценария урегулирования вопроса о статусе бывших автономных округов. Первый — «красноярский», превращающий бывшие округа в муниципальные районы. Второй — «иркутский», «камчатский» и «пермский», где округа стали «надмуниципальными» структурами, занимающимися социально-культурными вопросами, в то время как отраслевые подразделения их органов исполнительной власти были переведены под прямое

2 См.: Кынев А.В. Недостижимая симметрия: об итогах «укрупнения» субъектов Российской Федерации // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2010. № 3 (71). С. 123–136.

подчинение администрации объединенного региона. Наконец, третий сценарий — «забайкальский», при котором бывший автономный округ фактически сохранил все права и полномочия, а его администрация — реальную власть на территории; утраченным оказался лишь формальный статус субъекта.

В результате повсюду, кроме Красноярского края, после появления «объединенных» регионов возникло новое административно-территориальное образование, занявшее нишу между муниципалитетами и регионом и не упомянутое в Конституции Российской Федерации. Что и кому дало появление в стране нового типа административно-территориальных единиц и стоило ли ради формального упрощения внешнего вида федерации тратить огромные деньги на референдумы — эти вопросы остаются без ответов. Если предположить, что изначальной целью проекта укрупнения было упрощение региональной структуры страны, то данной цели достичь не удалось. На деле укрупнение регионов превратилось прежде всего в пиар-проект. Превратить же федерацию из асимметричной в симметричную явно не удалось — реальное разнообразие территорий ускользнуло от чиновничьих планов, причем из-за утраты прежних статусов у территорий возникли лишь новые проблемы.

После укрупнения территориальное устройство страны стало еще сложнее — наряду со всеми ранее существовавшими видами субъектов Российской Федерации (республиками, областями, краями, автономными округами, автономными областями, городами федерального значения) теперь еще появились субъекты, содержавшие внутри себя «административно-территориальные единицы с особым статусом». То есть вместо прежних субъектов Российской Федерации, деятельность которых регламентируется Конституцией и федеральными законами, возникли новые структуры, где управленческие и политические практики зависят скорее не от единого федерального стандарта, а от торга между властями объединившихся субъектов. Кроме того, это не позволяет четко очертить их полномочия и приводит к отсутствию прозрачности в их деятельности. Таким образом, асимметрии в региональном управлении стало еще больше, а анализ реального положения дел на территории заметно усложнился. Асимметричные практики запрещают в одном, но они прорываются в другом.

Несмотря на все попытки унификации, реальное разнообразие политических практик на местах по-прежнему сохраняется: в нашей федерации авторитарные режимы типа чеченского соседствуют с относительно либеральными режимами Пермского края или Иркутской области. Это разнообразие будет сохраняться и дальше, так как никакими приказами невозможно упразднить различия региональных социально-экономических укладов, региональных политических культур, этноконфессионального состава населения. Исторически любые попытки навязать предельно разнообразной стране, какими бы ни были мотивы этого навязывания, одни и те же однотипные институциональ-

ные решения всегда вели к одному результату: формальный дизайн институтов и обыкновения их деятельности начинали расходиться друг с другом. Нет никаких оснований полагать, что сейчас дело пойдет по-другому.

Все рассуждения о том, будто бы «симметричность» пространства гарантирует лучшую управляемость территориями, плохо вяжутся с историческими и политическими фактами. На практике к управленческой асимметрии обращаются не только многие федерации (незнание этого, кстати, говорит о примитивизации бытующих в России представлений о политических институтах), но и формально унитарные государства. Между прочим, в истории самой Российской империи никогда не было периода, когда вся территория страны состояла бы из однотипных территориальных единиц с единообразной системой управления. В ней соседствовали губернии, области казачьих войск, Царство Польское и Великое княжество Финляндское со своими конституциями и парламентами, Бухарское и Хивинское ханства, имевшие статус протекторатов.

Похожая ситуация наблюдается сегодня во многих странах. В Индии есть штаты и союзные территории. Унитарная Республика Индонезия в своем составе помимо провинций имеет столичный округ и два особых района, один из которых является наследным султанатом. Асимметричным по территориально-политической структуре является даже Китай. Великобритания состоит из четырех исторически сложившихся административных частей, по своему устройству отличающихся друг от друга; кроме того, в ее состав входят «коронные владения» — остров Мэн, Нормандские острова, Гибралтар, не говоря уже о множестве заокеанских колоний. Можно упомянуть и США, где помимо 50 штатов есть федеральный округ Колумбия, а также ассоциированные территории, население которых фактически имеет американское гражданство, — Пуэрто-Рико, Вирджинские острова, Гуам, Содружество Северных Марианских Островов. Интересно, что наименования штатов здесь специально не унифицировались. Например, полные названия Массачусетса и Род-Айленда, согласно их конституциям, звучат как Содружество Массачусетс и Государство Род-Айленд и плантация Провиденс. В составе США имеются также Содружество Кентукки, Содружество Пенсильвания, Государство Юта. А если формальные названия порой бывают похожими, то не из-за того, что их кто-то навязал сверху, а потому, что таков был свободный выбор населения территории. То же самое касается структуры органов управления, формальных названий представительных органов, органов местного самоуправления.

Даже унитарная республика Ботсвана помимо формальной административно-территориальной структуры сохраняет параллельную родоплеменную структуру. В этой стране существует консультативная «палата вождей» (на языке тсвана *Ntlo ya Dikgosi*) — по сути, вторая палата парламента. Из 35 ее членов восемь — это наследственные вожди основных племен Ботсваны, 22 члена избираются опосредованно на пять лет, а остальные пять членов назначаются президентом страны. Все законопроекты, затрагивающие племенную органи-

зацию и имущество, обычное право и администрацию судов, обсуждаются в палате до вынесения их в Национальное собрание. При изменении конституции обязательно консультируются с «палатой вождей», которая имеет право вызывать членов правительства на заседания.

Таким образом, рассматривая политическую реальность современного мира, можно без труда убедиться в том, что во многих странах территориальная структура или совсем не предполагает «симметрии», или эта симметрия остается очень условной. И никто не видит в этом никакой трагедии; наоборот, каждая страна стремится приспособлять институты под неоднородность собственного пространства, поощрять свое, уникальное, а не стирать его.

**СЕРГЕЙ БОРИСОВ**

*Кандидат философских наук, директор экспертного центра «Мера» (Нижний Новгород)*

## **О РОССИЙСКОМ РЕГИОНАЛИЗМЕ, РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ И ФЕДЕРАЛИСТСКОМ ДИСКУРСЕ**

### **РЕГИОНАЛИЗМ В РОССИИ**

Россия — страна с беспрецедентным разнообразием внутреннего состава: географических зон; этнических, лингвистических и конфессиональных сообществ; ареалов локальных культур, паттернов и менталитетов; природно-хозяйственных комплексов; историко-территориальных цивилизационных сценариев и типов исторической памяти. Уже в силу этого для нашей страны региональная политика всегда имела особенное значение. Величина российских пространств также играет свою роль в генерализации регионального фактора, но разнообразие в данном случае важнее.

Гетерогенность регионального строения России нельзя считать ни безусловно положительным, ни однозначно отрицательным обстоятельством. В нем одновременно заключен как огромный потенциал развития, так и некоторые неустранимые риски. Как известно, содержательная разнородность объекта усложняет управленческую практику как на политическом, так и на административном уровне, но способна подарить дополнительные возможности при грамотном подходе к делу. История России дает немало примеров такого подхода, как, впрочем, и обратных случаев. Однако эта сторона отечественной истории еще ждет достойного исследования и описания. Тем не менее, ретроспективно осмысливая феномен российского регионализма, можно определенно выделить следующие его родовые черты.

Россия — страна «разбегающихся границ». В отечественной истории практически не было сколько-нибудь длительных периодов, когда ее внешние пределы оставались бы устойчивыми. Внешний контур России всегда «пульсировал», хотя чаще изменение означало расширение. По этой причине региональная политика традиционно рассматривалась у нас скорее как продолжение политики внешней, нежели органичная часть политики внутренней. Она была направлена на вовлечение в общую рамку все новых и новых пространств и,

далее, не столько на их сращивание с тканью единой страны, сколько на взаимное «привыкание» друг к другу — привыкание страны к новым пространствам и привыкание новых пространств к стране. Перманентная подвижность внешних границ заложила традицию, согласно которой государство сосредотачивает основное внимание на периферии, а не на центральных, «корневых» регионах. Помимо иных последствий, именно такой, экстенсивный по сути, подход привел к тому, что до сих пор пространств неосвоенных и необжитых в России едва ли не больше, чем обжитых и освоенных.

С точки зрения пространственного структурирования Россия — «страна-луковица», своего рода «страна стран». Во-первых, она содержит в себе больше уровней региональности, чем страны «среднестатистические». Внутри России существуют своего рода мегарегионы, выделенные как географией, так и общественной историей: Поволжье, Урал, Северный Кавказ, Центральное Нечерноземье, Западная Сибирь, Дальний Восток и другие. Границы мегарегионов условны, составляющие их внутренние регионы могут во многих отношениях отличаться друг от друга, есть зоны пересекающиеся или не относящиеся определенно ни к одному мегарегиону, но некие рамочные различия существуют и играют порой значительную роль.

Во-вторых, типологию российских регионов невозможно представить в более или менее стройном виде, она всегда получается ветвистой и асимметричной. Причина в том, что Россия уникальна по разнообразию комбинаций регионообразующих факторов. В некоторых случаях исходным основанием конституирования региона выступает этнос и сопутствующий этногенез; в некоторых — экономическая реальность; в некоторых — реальность политическая; иногда — военно-историческая. Отличаются регионы и тем, как в их внутреннем жизнеустройстве сцеплены география с социальностью.

В-третьих, «луковичность» нашей страны еще и в том, что составляющие ее регионы неодинаковы по своему месту и роли в генезисе российской государственности. Это обстоятельство никого не дискриминирует, но для понимания того, как устроен причинно-следственный базис российской действительности — в прошлом, настоящем и будущем, — необходимо иметь в виду, что есть:

- группа регионов, составляющих историческое ядро страны, чей *регионалитет* необратимо вплавлен в состав общегосударственной идентичности, чья родословная изначально связана именно с российской государственностью, а этногенез проживающего в них автохтонного населения протекал только в рамке российской (или даже протороссийской) субцивилизации;
- группа регионов, образовавшихся преимущественно в результате инкорпорирования новых территорий и этносов в уже оформившееся страновое пространство, а история проживающего в них автохтонного населения включает в себя некоторые важные фазы этногенеза, протекавшие вне российской государственности и вне российской субцивилизации;

- регионы, чье нахождение в составе российского государства есть один из возможных исторических сценариев, способных конкурировать между собой, хотя бы и гипотетически, причем основные фазы этногенеза их автохтонного населения протекали вне рамки российской государственности.

Еще одна принципиальная особенность регионального строения России — *лучевая структура внутренних связей* между ее отдельными частями. Для нашей страны характерна неразвитость горизонтальных территориальных взаимоотношений, преобладание связей «регион — центр» над связями межрегиональными. Централизм пространственной организации России отчасти естествен: для сшивки огромных, зачастую слабо связанных между собой территорий необходимы объединяющая воля и целеполагание. Но централизм как идеология и практика государственного строительства неизбежно ограничивает возможности и кооперации регионов, и конкуренции между ними — двух наиболее действенных механизмов развития. Обратными сторонами замкнутости основных жизненно важных связей региона на центр являются также ослабление мотивации региональных сообществ к саморазвитию и нежелание развивать «перепончатую», межтерриториальную, инфраструктуру.

Границы современных регионов (нынешних субъектов Федерации) неслучайны. Большая их часть сохранилась со времен поэтапной территориально-административной реформы времен Екатерины II (вторая половина XVIII века). Воспроизводимость административных внутренних границ способствовала, наряду с другими последствиями, устойчивости состава населения регионов. Точных данных на этот счет нет, но, сопоставляя известные исторические сведения, можно сделать вывод: большая часть населения современной России проживает на территории тех регионов, где жили их предки, по крайней мере в течение пяти-шести поколений. Даже такие мощные социальные «миксеры», как индустриализация и урбанизация XX века, в сочетании с сопутствующими им массовыми миграциями — добровольными, вынужденными, принудительными — не нарушили общей картины, поскольку основные перетоки человеческих масс происходили в границах «своих» регионов. Отсюда устойчивость регионалитетов, локальных идентичностей, отсюда же — хронический неуспех предпринимаемых время от времени попыток радикально изменить территориальную нарезку страны (упомянем хотя бы частичное дробление регионов, предпринятое в 1950-е годы и отмененное уже спустя три года, а также тихо свернутый проект укрупнения субъектов Федерации в начале века текущего).

Общероссийская идентичность, по крайней мере с Нового времени, традиционно формировалась как сложный, многомерный конструкт, где региональная составляющая — в ее многочисленных и исторически изменчивых видах — играла системообразующую роль. В привычном для России варианте региональная общность чаще обозначается как *землячество*. Землячество как

*разновидность общественных связей*, а также как значимый социальный маркер традиционно многое определяло и определяет в статусах и судьбах россиян. Диалектика землячества такова, что позволяет сохранить естественные мостики между архаикой и модерном, придать структуре общества дополнительную гибкость и вариативность, разнообразить гражданские связи. Хотя, справедливости ради, укажем, что такое разнообразие нередко означает использование земляческой общности в деструктивных целях, например для оптимизации криминальных или непотистских практик.

Резюмируя конспективную характеристику российского регионализма, отметим следующее. Региональный дискурс нашей истории способен многое объяснить и многому научить, хотя ему, как в прошлом, так и в настоящем, традиционно не уделялось должного внимания. Но очевидно, что на каждой исторической развилке выбор пути общественного развития естественным образом включал в себя *самоопределение в вопросе о модели структурирования внутреннего пространства*. У этого самоопределения несколько измерений: институциональное, нормативно-правовое, идеологическое, социокультурное. Собственно, этих измерений столько, сколько существует сторон взаимоотношений части и целого в государстве. Отчасти поэтому, из-за их множественности и разнородности, выбор принципов региональной политики редко выходит на первый план на поворотах истории. Но он делается так или иначе — и оказывает огромное влияние на общую успешность или неудачность сделанного обществом генерального исторического выбора.

В очередной раз вопрос о пространственной организации и основах региональной политики — вместе с другими системообразующими вопросами — встал перед Россией в конце 80-х — начале 90-х годов XX века, особенно после самороспуска СССР, фактического отказа от социалистической модели развития и попыток реализовать коммунистический мегапроект.

## **ДЕВЯНОСТЫЕ: ФЕДЕРАЛИЗМ В ДЕЙСТВИИ**

Период конца 1980-х — начала 1990-х годов стал временем масштабных дискуссий, размежеваний и расколов. К сожалению, общественный консенсус необходимой прочности и убедительности тогда достигнут не был, что до сих пор отзывается разнообразными болезненными последствиями. Однако существовал один пункт повестки дня, по которому основные политические и идейные направления сошлись. Этим пунктом оказалась *идея федерализации России как основы региональной политики и, шире, как органичной составной части общественной реформации*.

Действительно, в тот период федералистская доктрина приобрела в России необыкновенную популярность. Это объяснялось главным образом тем, что в ситуации глубокого политического и мировоззренческого раскола федерализм остался в ряду немногих идеологем, принимаемых или как минимум не

отвергаемых ни одной из действующих общественных сил. Ее пластичность и многогранность позволяли всем видеть в федералистских принципах то, что хочется: лидерам национальных движений — новые возможности национального развития, право на суверенизацию, этнократию, в крайних проявлениях — на сепаратизм и сецессию; региональным элитам «русских» субъектов Федерации — санкцию на самостоятельность и локальную инициативу, защиту от неприемлемой (с их точки зрения) политики центральных властей, в крайних проявлениях — на самовластие и самодурство; державно-унитаристскому сегменту центральной власти — надежду на слом центробежной тенденции и возврат центростремительной, на дезавуирование пресловутого «парада суверенитетов»; прогрессистскому сегменту — веру в имплицитную двустороннюю связь демократии и федерализма. (Один из наиболее активных политических промоутеров федерализма, тогдашний вице-премьер Сергей Шахрай, редуцировал знаменитую максиму Томаса Джефферсона «федерализм есть территориальная форма демократии» до радикальной формулировки: федерализм — это и есть демократия для России.) Даже политическая оппозиция в целом не оспаривала федерализм как принцип государственного устройства, рассчитывая облегчить взятие под собственный контроль тех регионов, где население было настроено критично по отношению к реформаторской власти.

Все это, вместе взятое, на определенный период утвердило в политическом классе гипертрофированное принятие федерализма и его возможностей. Федералистская перспектива России оказалась перегруженной избыточными и заведомо противоречивыми ожиданиями. Отчасти такой ситуации способствовало то, что федерализм — как доктрина и как практика — адаптивен и вариативен по своей природе; федеративные государства, существующие в мире, значительно отличаются друг от друга в зависимости от своей специфики: географической и/или исторической.

Как бы то ни было, федерализм бесконфликтно вошел в число основополагающих принципов новой российской государственности и стал концептуальной основой региональной политики на довольно продолжительный период. Результаты этого выбора оправдали себя сполна. Есть все основания считать федерализацию наиболее успешным направлением демократической реформации России. Ее основные достижения, изложенные конспективно, таковы.

Во-первых, именно федерализация оказалось политико-правовой рамкой, допускающей агрегирование интересов, целей и установок различных общественных групп, политических направлений и идеологических векторов. Внутри бурного, взаимно враждебного, не приученного к компромиссам общественно-политического пространства определяющей страны образовалась *зона диалога*: напряженного, конфликтного, но результативного, открывающего перспективу. Благодаря этой зоне появлялись площадки договоренностей — политических, гражданских, экспертных, нарабатывались предпосыл-

ки для нового общественного договора. В частности, во многом благодаря этому процессу удалось принять в 1993 году новую Конституцию Российской Федерации.

Во-вторых, дух свободы, самостоятельности и инициативности, имплицитно присущий федерализму, позволил гораздо полнее *задействовать потенциал регионов для выживания и развития* в сложный период становления новой государственности. Когда институты центральной власти — чаще вынужденно, чем добровольно — передавали полномочия и ответственность за экономическое и социальное состояние на уровень субъектов Федерации, это далеко не всегда приводило к хорошим результатам, но давало дополнительные возможности адаптироваться к новой реальности, расширяло гибкость и маневренность реформаторских действий.

В-третьих, как ни парадоксально, но именно федерализация России способствовала решению национального вопроса на крутом повороте отечественной истории. Классические теории федерализма не рекомендуют его в качестве инструмента национальной политики, но в нетривиальной ситуации 1990-х годов оказались востребованы как раз нетривиальные решения. Именно в рамках федералистского дискурса и с использованием федералистской риторики проходили поиски приемлемых для всех участников политического процесса форм национально-государственного устройства России, принимались компромиссные решения, нарабатывался опыт проведения национальной политики в условиях объявленной демократической и рыночной реформации.

Обобщая тему успехов региональной политики 1990-х годов, можно утверждать, что именно *реализация федералистского проекта предохранила нашу страну от распада* в сложный период истории. Тому способствовало несколько причин, но решающими оказались две.

1. В самой сердцевине процесса формирования новой российской государственности в 1990-е годы находилось *перезаключение де-факто исторического контракта* этнических и территориальных сообществ с государством об условиях и правилах сожительства. Непредвзятый взгляд на отечественную историю показывает: независимо от существующей правовой формы российская государственность всегда формировалась на фактически конвенциональных (договорных) основах. Такая практика уравнивала хроническую авторитарность центральной власти, наследуемую у нас при любой форме правления, придавала необходимую гибкость организации странового пространства.

В некоторых случаях конвенциональность проявлялась буквально. Так, часть этносов (например, башкиры, удмурты, финны, алтайцы) присоединялась к России — вместе с территориями проживания — именно через заключение писаных соглашений. Даже в тех случаях, когда государство присоединяло некий народ и его территорию путем военного завоевания, в процессе их

абсорбции, как правило, появлялись документы договорного характера, регламентировавшие условия их вживления в ткань российской государственности и российского общества в целом. Надо помнить, что вхождение в чужое государство, пусть многократно оправдавшее себя впоследствии, означает для этноса закрытие исторической возможности создания государства собственного, даже предельно гипотетического. Договоренности частично компенсируют это закрытие, и не конкретным содержанием (оно-то как раз меняется), а фактическим признанием самого права быть субъектом договоренностей.

Заявка на новый исторический проект и ревизию цивилизационных основ государственности в конце 1980-х — начале 1990-х годов пробудила у этнических и территориальных сообществ России желание поучаствовать в определении своей дальнейшей исторической судьбы, вступить в переговоры об условиях обновления того самого контракта. Привлечение федералистских подходов позволило в целом удержать этот процесс в рамках законности и управляемости, хотя в нем хватало хаотичности и рисков.

2. После самороспуска СССР произошел статусный подъем регионов России и их столиц во внутренней страновой иерархии. В особенном выигрыше оказались крупные и развитые. Место, которое занимали в СССР столицы союзных республик, в новой России досталось 12–15 наиболее значительным («пассионарным») регионам и их столицам — таким, как Нижний Новгород, Екатеринбург, Новосибирск, Казань, Самара, Челябинск, Красноярск, Ростов-на-Дону, Пермь, Иркутск, Краснодар, Уфа, Хабаровск. Само существование этих городов и регионов и то, что в них происходит, вдруг стало заметным и важным для страны. На глазах поднималась самооценка региональных сообществ и их элит; их руководители входили в роль (и во вкус!) политиков федерального уровня; стали даже появляться самостоятельные региональные программы развития (например, «Нижегородский пролог» и тому подобные); наиболее активные регионы начали пробовать себя в качестве международных акторов. В конечном счете и реформаторский драйв одних, и тревожно-мобилизационная активность других, и даже осмысленно-протестная позиция третьих — все это сыграло положительную роль в сохранении страны и поисках новых, соответствующих вызовам времени форм государственности.

Субъектность регионов формировалась в тот период под действием разных интересов и мотивов: от идеологически осмысленных реформаторских и контрреформаторских практик (см. на эту тему, например, добротную работу Арбаханова Магомедова «Мистерия регионализма»<sup>1</sup>) до ситуативных усилий по выживанию на отдельно взятой территории. И хотя далеко не всегда новые

1 Магомедов А. Мистерия регионализма : Региональные правящие элиты и региональные идеологии в современной России: модели политического воссоздания «снизу» (сравнительный анализ на примере республик и областей Поволжья). М. : МОНФ, 2000.

возможности воспринимались региональными элитами и руководителями с энтузиазмом, они, пусть в разной степени, оказались бенефициарами федерализации 1990-х годов.

Справедливости ради необходимо указать и на ее серьезные издержки, оборотные стороны.

1. Обретение регионами статуса реальных субъектов Федерации, переход к принципиально новым отношениям между регионами и центром сопровождался *неустойчивостью правовых оснований* государственности. Процесс выработки качественной нормативности федеративных отношений и региональной политики шел не быстро и не гладко; решение некоторых вопросов просто откладывалось до лучших времен, на что-то закрывались глаза. Все это не способствовало торжеству современных цивилизационных стандартов законности и правопорядка.

2. При отсутствии демократических традиций обретение политической субъектности привело к тому, что в большинстве регионов установились *авторитарные властные режимы* разной степени жесткости и беззакония. В «национальных» субъектах Федерации авторитаризм зачастую усиливался этнократическими наклонностями региональных лидеров и элит, дискриминационностью управленческих практик.

3. Далеко не все регионы, получив свободу действий, а вместе с ней дополнительную ответственность, справились с ситуацией должным образом. С одной стороны, возможности регионов были слишком разными по объективным основаниям. С другой стороны, настрой на конструктивные самостоятельные действия — как всегда, крайне важный фактор в переломные эпохи — не у всех проявился в нужной мере. Выяснилось, что не все территориально-административные единицы бывшей РСФСР в принципе готовы становиться полноценными субъектами Федерации. В результате в стране *появились обширные зоны депрессивности*, включавшие целые группы регионов. Эта депрессивность, распространившаяся не только на экономическую конъюнктуру, но и на общественную атмосферу, и на политико-электоральные предпочтения населения, и на поведенческую тактику региональных властей, превратилась в настоящий заслон на пути реформ, так как вынуждала федеральный центр принимать многие ответственные решения, ориентируясь на интересы слабых и пассивных, а не сильных и деятельных.

## **ДВУХТЫСЯЧНЫЕ: ФЕДЕРАЛИЗМ В ОПАЛЕ**

После прихода к власти Путина произошел резкий поворот в практике региональной политики и развитии федеративных отношений. Смысл региональной политики, инициированной новым президентом, точнее всего можно было бы обозначить как *жесткую и последовательную дефедерализацию*, хотя, разумеется, публично такая цель никогда и нигде не провозглашалась. Тем не

менее по прошествии полутора десятков лет можно утверждать: в 2000-м году федеративное (согласно Конституции) государство возглавил человек, не разделяющий федералистские взгляды и не считающий федерализм чем-то полезным для России.

Но, конечно, дело было не только в личных взглядах руководителя страны. На рубеже 1990–2000-х годов действительно обозначилась ограниченность прежней модели региональной политики и потребность в ее корректировке. Процесс выработки регионами и центром единого понимания основ государственного устройства и правил функционирования государства, продвинувшись до определенного рубежа, к тому времени несколько забуксовал. Многие вопросы, отложенные «до лучших времен», продолжали ждать своего решения, и ожидание это стало затягиваться. А самый острый на тот момент среди «отложенных» вопросов — вопрос Чечни — вообще не поддавался снятию посредством федералистского инструментария. Кроме того, в общественном сознании, не излечившемся от травм распада СССР и исторического поражения социализма, вызревала потребность в неких интеграционных, объединительных инициативах, предъявленных в привычных и понятных формах. Федерализм же ассоциировался больше с децентрализацией, автономизацией и тому подобным, и его популярность начала уступать новому тренду.

Не стоит забывать и о том, что антирегионалистский разворот был отчасти спровоцирован ходом парламентских выборов 1999 года и обстоятельствами последующей президентской ротации. Как известно, региональные элиты проиграли политический поединок на парламентских выборах в конце 1999 года. В то время значительная их часть объединилась под крылом избирательного блока «Отечество» во главе с неформальным лидером тогдашнего губернаторского корпуса Юрием Лужковым. Есть, конечно, серьезные сомнения в том, что победа «Отечества» на тех выборах стала бы лучшей альтернативой для страны, но, как бы то ни было, соперничество блоков «Отечество» и «Единство» приобрело вид столкновения двух трендов развития России: децентрализаторского (прорегионального) и централизаторского (простоличного). И в этом столкновении «Единство» одержало неожиданную победу, что ясно указывало на перемены в общественных настроениях.

Поэтому неслучайно в качестве публичного обоснования и оправдания поворота к дефедерализации была провозглашена необходимость *обеспечить единство страны*. За дело взялись серьезно. Если первые масштабные инициативы новой власти в сфере региональной политики — учреждение федеральных округов и проект укрупнения регионов — еще могли быть истолкованы как попытки оптимизации административно-технологического управления, то отмена выборности глав субъектов Федерации, удаление руководителей регионов из Совета Федерации и иные подобные меры уже носили заведомо доктринальный характер. Все более отчетливо проступал и все менее камуфлировался их подлинный смысл: минимизировать участие регионов в управлении

государством, сконцентрировать как можно больше властных полномочий в столице, «обесточить» новорожденные политики региональных и муниципальных сообществ. Борьба за единство, развернутая по всем азимутам, обернулась победой централизации во всей полноте ее конструктивных и деструктивных последствий.

Отметим еще один важный факт: наступление центра на регионы, развернутое в 2000-е годы, стало триумфальным потому, что не встретило серьезного сопротивления. Ни губернаторский корпус, ни региональные элиты, ни политическая оппозиция, за редкими исключениями, не выступили твердо в защиту федерализма. Возражения же экспертного сообщества были просто проигнорированы. Триумф централизаторской политики был обусловлен тем, что она использовала слабые места юного российского федерализма: гражданскую незрелость и нехватку внутренней солидарности в рядах региональных политий, а также гипертрофированную роль в их жизни первых лиц, владевших к тому же фактическим правом вести дела и высказываться от имени региона. Но эти-то первые лица как раз и оказались податливым звеном: федеральная власть сумела погасить их возможное несогласие тонкими маневрами, используя не в последнюю очередь усталость губернаторов от выборных демократических процедур, от необходимости вести публичную и конкурентную борьбу за власть.

В результате вместо движения вперед — к изживанию регионального авторитаризма через укрепление демократических и гражданских начал жизни локальных сообществ — был начат крутой разворот назад, к привычному и живучему авторитаризму общероссийскому.

## **ДЕСЯТЫЕ: ФЕДЕРАЛИЗМ... В МУЗЕЕ?**

На рубеже 2000-х и 2010-х годов стало очевидно, что централизаторская линия во внутренней политике себя исчерпала. Столичная власть начала все чаще и все острее ощущать, что ее главные бенефициары — центральная бюрократия и крупные корпорации — не слишком заинтересованы в решении ключевой проблемы страны: в запуске экономической модернизации и прорыве из второго эшелона мирохозяйственной иерархии в первый. Иных же союзников — более многочисленных, более мотивированных, более способных к самодетельности — можно было найти только в регионах.

Между тем среди других причин, гасящих модернизационные инициативы и сигналы (нефтегазовое «проклятье» и тому подобное), все более выпукло стал проявлять себя врожденный дефект централистской модели управления — унификация подходов и методов. В очередной раз подтвердилось очевидное: в нашей огромной и уникальной по внутреннему разнообразию стране экономический прогресс должен предъявлять себя в виде «модернизации для себя», то есть соответствовать потребностям, интересам, ценностям, архетипам и паттернам, присущим конкретным локальным сообществам. Разумеет-

ся, такая модернизация не может осуществляться по единым лекалам и рецептам. И конечно, ее двигателем не может быть мыслящий и действующий по единообразным стандартам административно-бюрократический аппарат. Известно, что одни и те же меры, примененные в России к разным регионам, дают разный эффект, иногда до противоположного. Успешная «модернизация для себя» может иметь в нашей стране только региональное лицо, точнее многоликость.

Кроме того, после нескольких лет новой практики наделения полномочиями глав субъектов Федерации стало понятно, что переход от выборности к фактической назначаемости качество губернаторского корпуса отнюдь не улучшил. Зато он сильно убавил у глав регионов желание проявлять инициативу, идти на риск, пробовать разные подходы к решению экономических и социальных проблем, то есть *вести себя в инновационной, а не инерционной логике управления*. Эволюция региональных руководителей в 2000-е годы являет собой классический пример того, как оборотной стороной дисциплинированности и лояльности становится нежелание брать на себя ответственность и работать на длительную перспективу.

За последние годы понимание этой реальности не раз отражалось в программных посланиях руководства страны. Более того, предпринимались отдельные меры по смягчению режима гиперцентрализма, утвердившегося и в политике, и в экономике. Но пока перелома не наступило. Возможно, движение в эту сторону тормозится из-за того, что существует сложная и неустранимая связь между эмансипацией экономической и политической. Боязнь выпустить ситуацию из-под контроля порождает половинчатость принимаемых решений. Так, известный пакет мер по либерализации избирательной системы, принятый в январе 2012 года, вернул прямые выборы глав субъектов Федерации в варианте, содержащем очень серьезные ограничения. Вряд ли способствуют раскрепощению региональных сообществ и внесенные недавно в законодательство репрессивные «антисепаратистские» поправки.

Как бы то ни было, объективно глядя на ситуацию, приходится признать, что перспективы полноценной рефедерализации России в настоящий момент зыбки. Главное в том, что не просматривается сколь-нибудь влиятельных сил общенационального масштаба — ни политических, ни экономических, ни гражданских, — заинтересованных в реабилитации и реанимации российского федерализма. Напротив, антифедералистский фронт выглядит внушительно. В него входят:

- центральная бюрократия — главный выгодоприобретатель и проводник «вертикальной» региональной политики. Распределение ресурсов контролируется ею надежно, и трудно ожидать от нее каких-либо уступок без мощного, хорошо организованного сопротивления;
- крупные экономические игроки, прежде всего сырьевые компании, а также системообразующие государственные корпорации, «переварива-

ющие» сейчас значительную долю средств, выделяемых из федерального бюджета на развитие экономики;

- московское политическое сообщество, которое практически во всех его сегментах, от предельно верноподданнического до радикально оппозиционного, придерживается своего рода необъявленного антифедералистского консенсуса. Федералистский дискурс задвинут в самый дальний ящик и никем из политических направлений не рассматривается ни как аргумент, ни как лозунг, ни как проектный источник.

Ненамного лучше обстоит дело и в регионах. Региональные элиты дезавуированы как самостоятельные политические акторы, они измельчены экономически. Внутри них произошла структурно-статусная перегруппировка, в результате которой на первые роли вместо предпринимателя, гуманитария, гражданского активиста выдвинулся чиновник, силовик, местный представитель крупной корпорации. О губернаторах уже сказано выше. Гражданские группы разобщены и зачастую маргинализированы. Региональные медиа стагнируют. Как результат, потенциальные источники реформаторского драйва в значительной мере дезактивированы, а его потенциальные носители утратили всякую мотивацию.

И тем не менее, как показывает исторический опыт, ревитализация российского региона возможна и с куда более низкой точки, фактически из руин и пепла. Сейчас же речь идет о вполне реальном даже в рамках сегодняшних политических правил *возвращении местным сообществам ощущения хозяина своей судьбы*, а далее, на этой основе, генерализации чувства ответственности за состояние дел в границах собственного жизненного пространства. В общем виде речь идет о *расширении и укреплении субъектности местных сообществ*, прежде всего уровня регионов — субъектов Федерации.

Разумеется, это не системная реактуализация федералистской повестки, тем более в ее политической части, что означало бы возвращение регионам реального права на соучастие в управлении страной. Сейчас стоит вопрос прежде всего об усилении внутренней саморегуляции регионов, о мобилизации их внутренних источников самоспасения (как минимум) и саморазвития (как оптимум), о праве субъектов Российской Федерации на поиск своего пути решения тех проблем, которые стоят ныне перед всей страной.

Разумеется, это потребует определенных корректив и в сфере политической и гражданской жизни местных сообществ, но главная сфера, где может и должна быть развернута новая «региональная революция», — это экономика.

## **ЮРИЙ ГАНУЩАК**

*Директор Института развития территорий (Киев),  
эксперт коалиции украинских НПО «Реанимационный пакет  
реформ»*

## **АЛЕКСЕЙ СИДОРЧУК**

*Политический аналитик фонда «Демократические  
инициативы» имени Илька Кучерива (Киев)*

## **АНДРЕАС УМЛАНД**

*Эксперт Института евро-атлантического  
сотрудничества (Киев), редактор книжной серии  
Soviet and Post-Soviet Politics and Society  
немецкого издательства ibidem (Штутгарт)*

# **ПОЧЕМУ И КАК УКРАИНА ДЕЦЕНТРАЛИЗИРУЕТСЯ<sup>1</sup>**

Глубокая реформа местного самоуправления является пока наименее замеченной трансформацией Украины после Евромайдана. Децентрализация Украины стала одной из первых, самых быстрых и тщательно проработанных реформ и была инициирована в апреле 2014 года первым постмайданным правительством и тогдашним вице-премьером Владимиром Гройсманом. Несмотря на существенное изменение отношений между государством и обществом, которое предусматривает децентрализация, основополагающие концепции и первые успехи этой масштабной реструктуризации украинской государственной системы до сегодняшнего дня почти не освещались за пределами Украины.

Украинская реформа местного самоуправления, если она вообще упоминается в международной прессе, часто рассматривается в разных неверных меж-

---

1 Статья была первоначально опубликована на сайте «Полит.Ру» в апреле 2017 года.  
URL: <http://polit.ru/article/2017/04/07/decentralisation/>

дународных и геополитических контекстах. Вопреки распространенным до сих пор на Западе мнениям ни идея, ни проведение децентрализации не связаны напрямую с постмайданной европеизацией Украины в целом или с Соглашением об ассоциации с Европейским союзом (ЕС) в частности. Она тем более не является результатом Минских договоренностей, как часто считают разные зарубежные обозреватели. Наоборот, реорганизацию местного самоуправления в Украине, которая длится уже третий год, горячо обсуждали, тщательно планировали и безуспешно пытались провести задолго до Революции Достоинства 2013–2014 годов.

Так, в 2005 году, после Оранжевой революции, был разработан законопроект о новой административной и территориальной системе Украины. В 2009 году украинские власти утвердили так называемую Концепцию реформирования местного самоуправления. Но когда спустя год Виктор Янукович стал президентом, реализация этого проекта остановилась.

Тем не менее эти и другие, предшествовавшие им события и частичные достижения подготовили украинское общество и политиков к быстрому перезапуску уже ранее подготовленной реформы после ухода Януковича весной 2014 года. Немного больше чем через месяц после Революции Достоинства новое правительство Арсения Яценюка с некоторыми изменениями приняло Концепцию реформирования местного самоуправления и территориального устройства, с которой и началась децентрализация.

Основной мотивацией многолетних споров и начала этой далеко идущей реформы 1 апреля 2014 года была чрезвычайная концентрация полномочий и ресурсов в центре. Когда в 1991 году Украина получила независимость, ей в наследство от царской и советской систем управления досталось распределение почти всех полномочий в пользу столицы. До сегодняшнего дня во многих социалистических и постсоциалистических государствах во всем мире можно найти проявления, признаки или остатки этой гиперцентрализованной и полукOLONIALной правительственной системы. Таким образом, децентрализация власти сегодня не менее важна для постсоветских стран, чтобы отделаться от их имперского, ленинского и сталинского наследия, чем либерализация, деколонизация, демократизация, приватизация и европеизация (то есть принятие норм ЕС его новыми членами или ассоциированными партнерами).

Сверхконцентрация полномочий в столице ведет к разным политическим, административным, экономическим, юридическим, культурным, поведенческим и даже психологическим патологиям в постсоветском мире. Она влечет за собой низкое качество государственных услуг на местах, например в сферах начального и среднего образования, здравоохранения, дорожного строительства или социальной поддержки. Кроме того, чрезмерная централизация власти — одна из причин медленного экономического развития многих украинских регионов за последние 25 лет. Местным властям Украины часто не хватало, а иногда и до сих пор не хватает финансов, полномочий и навыков для то-

го, чтобы решить даже элементарные инфраструктурные проблемы своих общин. У обычных граждан не было, а зачастую нет и сейчас возможности эффективно влиять на решения, которые непосредственно затрагивают самые важные местные дела.

Начиная с 2014 года новые власти Украины приняли ряд мер для изменения старой, ориентированной на столицу системы взаимоотношений центральной, региональной и местной властей. Эти разносторонние реформы и создающиеся по их результатам новые институты и механизмы в своей совокупности и составляют децентрализацию.

Во-первых, местные власти теперь получают больше доходов за счет перераспределения налоговых сборов из центрального бюджета в местные. Например, за 2015 год объем местных бюджетов увеличился на 42% по сравнению с 2014 годом: с 70,2 млрд грн. до 99,8 млрд грн. В 2016 году местные доходы увеличились еще на 49% и достигли 146,6 млрд грн. Они даже заработали на 16% больше, чем планировали. Этот неожиданный прирост в результате увеличения количества заплаченных гражданами налогов был следствием не только инфляции, но и новой налоговой формулы, мотивировавшей бизнесменов более честно платить налоги и хотя бы частично отказаться от выплаты зарплат «в конвертах». Кроме этого, была введена новая модель конкурентного распределения межбюджетных начислений, которая направлена как на поддержку более слабых регионов, так и на развитие экономической конкуренции между ними.

Во-вторых, для того чтобы увеличить институциональный и финансовый потенциал местных администраций, правительство инициировало процесс добровольного объединения маленьких населенных пунктов с другими, более крупными, в так называемые объединенные территориальные общины. Это был крайне необходимый шаг, так как большинство общин (больше 11 тыс.) были маленькими, раздробленными, нежизнеспособными и в результате слабо развитыми. Например, до реформы примерно в 6 тыс. местных общин проживало меньше 3 тыс. человек. В 5419 местных бюджетах 70% расходов покрывали государственные субсидии. 483 общины на 90% и больше существовали за счет центрального бюджета.

Поэтому неудивительно, что решение данной проблемы мгновенно сдвинулось с мертвой точки, как только появилось законодательство, которое позволило местным общинам объединяться. К концу 2016 года процесс показал впечатляющие результаты: 15% ранее существовавших населенных пунктов по собственной инициативе и без какого-либо давления (хотя и с некоторым финансовым поощрением) вошли в 366 объединенных территориальных общин.

Кроме расширения сферы компетенции, новые общины получили дополнительные налоговые выплаты и прямые государственные субсидии на развитие инфраструктуры, улучшение системы здравоохранения и образовательные проекты. Как гордо рапортовало Министерство регионального развития Укра-

ины, бюджеты 159 объединенных общин, созданных в 2015 году, увеличились в шесть раз за девять месяцев 2016 года по сравнению с аналогичным периодом год назад. Новые субъекты получили разного рода новые поступления, в том числе в виде подоходного налога, и дополнительные полномочия для использования денег.

Быстрые и осязаемые физические достижения первых объединенных территориальных общин стали, пожалуй, наиболее заметными результатами децентрализации. Власти в новых общинах использовали значительную часть полученных дополнительных ресурсов на инфраструктурные проекты, чтобы продемонстрировать местным жителям преимущества своих новых политических и управленческих компетенций. Например, в 2016 году в Украине положили вдвое больше асфальтного покрытия, чем за два предыдущих года. Центральные власти оказывают финансовую помощь объединенным общинам в виде государственных субсидий, которые достигли почти 1 млрд грн. в 2016 году, а в 2017 году увеличатся до 1,5 млрд. Объединенные территориальные общины использовали эти дополнительные средства на реконструкцию и ремонт школ, больниц и других социальных учреждений.

Еще одна цель децентрализации — расширение возможностей местных советов по привлечению инвестиционных проектов в свои общины. Пока что такая активность все еще редкость — и одна из причин общего низкого уровня внешних инвестиций, которые получает Украина. Конечно, скромный объем зарубежных частных капиталовложений в Украину не только и не столько связан с изъянами сегодняшней украинской системы управления. Скорее, главная причина низкого уровня присутствия иностранных инвесторов в Украине — ее имидж за границей как страны, раздираемой войной и тонущей в коррупции.

Недавние изменения в законе об объединении общин теперь позволяют еще не объединенным населенным пунктам присоединиться к уже существующим по упрощенной процедуре. Ожидается, что на этом фоне к середине 2017 года количество объединенных территориальных общин достигнет 60% от общего количества общин, которое должно возникнуть по окончании этой реформы. Если так действительно произойдет, критическая точка останется позади — и по крайней мере эта важная составляющая децентрализации станет необратимой.

В этой связи также стоит упомянуть, что в течение нескольких следующих лет власти также рассчитывают укрупнить субрегиональные территориальные единицы — районы, унаследованные Украиной от советской административной системы. Вместе с дальнейшим прогрессом объединения общин реорганизация районов позволит преимущественно завершить территориальную реформу как один из ключевых компонентов децентрализации.

Однако другие направления реформы пока остаются недоработанными, поскольку Верховная Рада до сих пор не приняла необходимые поправки к Кон-

ституции. Эти изменения в Основном законе Украины нужны для того, чтобы завершить и укрепить уже начатые изменения в обычных законах и в жизни общин. Конституционные изменения в части децентрализации изначально не были связаны с военным конфликтом на Донбассе, но в дальнейшем конституционная реформа стала одним из обязательств Украины в рамках Минского процесса.

В феврале 2015 года (как и ранее в сентябре 2014 года) Москва заставила Киев «под дулом пистолета» принять Минские договоренности. Ранее разработанные изменения в рамках децентрализации теперь были связаны с поправкой в Конституцию, предусмотренной Минскими договоренностями. Последняя касается весьма спорного пункта о предоставлении «особого статуса» территориям на востоке Украины, которые сейчас контролируются Россией и ее марионетками на Донбассе. Так как Россия с 2014 года постоянно и демонстративно нарушает наиболее существенные пункты Минских договоренностей, большинство депутатов Верховной Рады сегодня отказываются голосовать за пакет конституционных изменений, который включает в себя как новые нормы для завершения децентрализации, так и ту поправку, которая была введена в результате дискредитировавшего себя Минского процесса.

Теперь дело выглядит так, что этот пакет конституционных изменений в своем сегодняшнем виде вообще не будет принят — из-за продолжения российской агрессии и ее многочисленных трагических последствий на протяжении последних трех лет. Более того, многие политики Украины считают, что парламентское согласие с такой нечеткой формулировкой, как «особенности самоуправления» в «отдельных районах Луганской и Донецкой областей» (ОРДЛО), в принципе невозможно. Введение такой формулы в украинскую Конституцию было бы, по мнению большей части депутатов Верховной Рады, опасным для украинского государства. Оно может дать захваченным территориям гораздо больше независимости, чем у общин подконтрольной Киеву территории — и таким образом подорвать единство украинского государства и даже стать прецедентом для других территорий.

К тому же трехлетняя война и ее трагические последствия для украинского общества все больше ограничивают диапазон возможных компромиссов с «сепаратистами». Для подавляющего большинства украинских политиков было бы непозволительно предоставить сегодняшним оккупантам и боевикам возможность, после формального возвращения ОРДЛО под контроль Киева, вводить своих представителей в городские власти, милицию и другие местные органы — вопреки желанию центральной власти. По этим и другим причинам сегодняшнее российское и частично западное требование о конституционно закрепленном особом статусе ОРДЛО отвергается почти всеми ключевыми игроками украинской политики, в том числе политическими партиями, высокими чиновниками, общественными организациями, экспертными структурами и лидерами мнений в СМИ.

Некоторые парламентарии также выступают против создания совершенно нового органа в системе государственного управления — института так называемых префектов, предусмотренного конституционным законопроектом. Префекты должны стать региональными представителями центральной власти и назначаться президентом. Их задачей будет следить за законностью деятельности местных властей и, при наличии определенных оснований, приостанавливать их решения с одновременным обращением в суд. Авторы поправок считают, что создание института префектов необходимо для осуществления государственного контроля над местной властью, которая может выйти за рамки своих новых полномочий. Критики в то же время обеспокоены тем, что через префектов президент сможет усилить свое политическое влияние на местные власти и, таким образом, сделает невозможным реальное самоуправление.

Эти — пока гипотетические — опасения должны быть учтены в будущем законодательстве. Парламентариям предстоит разработать прозрачную систему отбора префектов на открытом конкурсе, позволяющую им быть независимыми от политических предпочтений действующего президента. И все же сегодняшний проект изменения Конституции сам по себе уже определяет обязанности президента, правительства и местных органов управления четче, чем это сделано в действующем варианте Основного закона. Поэтому, скорее всего, после конституционной реформы случаев злоупотребления властью станет меньше.

Несмотря на пока только частичное и часто еще добровольное воплощение реформы, многие украинцы уже начали отмечать децентрализацию и ее последствия. Согласно исследованию Киевского международного института социологии, проведенному в ноябре 2016 года, 46% украинцев уже увидели положительные изменения вследствие использования дополнительных финансов, полученных местными властями. При этом 43% не ощутили изменений, а 5% считают, что есть изменения в худшую сторону. Кроме того, 25% указали на улучшение качества услуг, 58% не заметили никаких изменений, а 8% сказали, что услуги стали хуже. Большинство украинцев (64%) поддерживают децентрализацию и предоставление больших полномочий местным властям, но 61% недовольны медленным темпом реформы.

С начала 2017 года децентрализация в Украине вошла в решающую фазу после того, как парламент принял ряд законов для поддержки дальнейшего объединения общин. Этот законодательный успех вселяет надежду на продолжение реального прогресса на местах. На текущий момент децентрализация уже улучшила финансовое благосостояние многих местных сообществ в разных регионах Украины и заложила основу для улучшения качества жизни украинцев, которые живут за пределами богатых мегаполисов, таких как Киев, Одесса или Харьков.

Пока не все парламентские партии готовы безоговорочно поддержать быструю децентрализацию, но многие участники процесса, в том числе представители власти, мэры и новые члены местных советов, как и большинство насе-

ления, все более благосклонно отзываюся о смысле, последствиях и будущем реформы местного управления. Кроме того, многие западные государства и международные организации, не в последнюю очередь Европейский союз, активно поддерживают украинскую децентрализацию с помощью различных специальных программ финансовой помощи, таких как U-LEAD, DOBRE или DESPRO, общим объемом примерно в 200 млн евро. Если на местном уровне изменения пройдут успешно, децентрализация поможет в корне изменить постсоветские отношения между украинским обществом и государством.



## **РОССИЯ: СУДЬБА ФЕДЕРАЦИИ**

**МАТЕРИАЛЫ НАУЧНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ (МОСКВА, 27 ФЕВРАЛЯ 2017 ГОДА)**

ПОД РЕДАКЦИЕЙ ЕВГЕНИЯ ГОНТМАХЕРА,  
АНДРЕЯ ЗАХАРОВА, АНДРЕЯ ПЕТРОВА

**Ответственный за выпуск** — М. Ледовский

**Редактор-корректор** — Е. Никитина

**Дизайн** — М. Ратинова

**Верстка** — К. Бибо

Подписано в печать 20.06.2017

Тираж 800 экз.

Фонд «Либеральная Миссия»

101000, Москва, ул. Мясницкая, 20

Тел.: +7 (495) 621 33 43, 623 45 66

Факс: +7 (495) 623 28 58

**Фонд «Либеральная Миссия» был создан в феврале 2000 года, чтобы содействовать развитию либеральной идеологии и обоснованию либеральной политической платформы, соответствующих современной России. Основная задача Фонда – распространение универсальных либеральных ценностей свободной рыночной экономики, свободы личности и свободы слова как основ существования гражданского общества и правового государства. Для этого Фонд инициирует публичные дискуссии, где вырабатываются условия конструктивного диалога различных направлений либерализма и их идеологических оппонентов. Другое направление деятельности Фонда – издательская программа, призванная познакомить широкий круг читателей с достижениями либеральной мысли и прикладными исследованиями перспектив либеральных преобразований в современной России.**