

Реформум

Михаил Тумасов

КАК МОЖЕТ ВЫГЛЯДЕТЬ РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ 2.0



РЕФОРУМ

2022

Россия является федеративным государством – по крайней мере, на бумаге. Субъектами этой федерации являются республики в составе РФ, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа. Это административно-территориальное деление досталось России в наследство от Советского Союза в соответствии с так называемыми «ленинскими принципами», в основе которых при формировании СССР лежало право народов на самоопределение. Итогом стало смешение разных типов автономных территорий с разными правовыми статуса. Наибольшие различия наблюдались между национальными республиками и автономными округами, в которых была определена так называемая «титовская» нация, то есть этнос, давший название данному субъекту федерации, и областями (а также краями).

Всего Россия официально состоит из 89 субъектов Федерации (чей перечень дан в статье 65 Конституции РФ¹). Правда, часть территорий этого государства² аннексированы у соседей и их будущее должно рассматриваться отдельно. При этом за 30 лет своей новейшей государственности России прошла несколько этапов трансформации своего фактического федеративного устройства.

Распад СССР и новый федеративный договор

Стоит помнить, что и в составе Советского Союза Россия была именно РСФСР, то есть федеративной республикой. В этом качестве она сформировала в свое время СССР как базовый его субъект. Те регионы, которые не могли быть гармонично отделены и не имели достаточной

экономической, административной и политической базы, остались при создании Советского Союза автономными краями, областями и республиками в составе самой России. Остальные образовали отдельные республики.

Накануне распада СССР советское руководство – больше в качестве административного инструмента для борьбы с руководством РСФСР – предложило автономиям в составе РСФСР подписать, наравне с союзными республиками, новый общий договор. Речь фактически шла о попытке переучреждения СССР на федеративной основе. Однако Советский Союз распался, новый федеративный договор, предложенный президентом Михаилом Горбачевым, не был подписан.

Однако в России после распада СССР начался так называемый парад суверенитетов. Федеральный центр в связи с распадом экономических и административных связей не возражал против активной передачи значительной части управленческих функций в регионы. Многие из них к 1993 году успели объявить о своем суверенитете. В связи с кризисом неплатежей и волатильной денежной политикой отдельные регионы делали попытки ввести параллельное с рублем хождение местных суррогатов денежных знаков. Федеральный центр в лице президента Бориса Ельцина и правительства, главой которого он являлся в это время в статусе временно исполняющего обязанности премьера, заключал с регионами отдельные договоры о разграничении полномочий, однако в стране формально действовала еще конституция РСФСР с отдельными изменениями.

1 Текст Конституции в соответствии с редакцией 2020 г. и внесенными в результате внеконституционного «всероссийского голосования» изменениями <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-5.htm>

2 Республика Крым и город Севастополь как самостоятельная административная единица на момент подготовки этой статьи были аннексированы у Украины. Обсуждался вопрос аннексии Херсонской и Запорожской областей, а также Донецкой и Луганской областей Украины.

ФРГ как образец

Жесткое, вплоть до применения военной техники в центре Москвы, столкновение президента Ельцина с частью депутатов Верховного Совета, протопарламента, избранного еще в реалиях и по законам РСФСР, радикально изменило ситуацию. Победившая команда Бориса Ельцина разработала новую Конституцию, которая и была принята на референдуме 12 декабря 1993 года.

Надо заметить, что сам проект новой Конституции начал разрабатываться заметно раньше и рассматривались все варианты государственного устройства в рамках республиканского. Унитарный был отвергнут по причине слабой управляемости большим государством и конфликтности с уже возникшими и укреплявшимися регионами. Изучались варианты успешно функционирующих неунитарных государств: Швейцария как пример конфедерации, США и ФРГ – как образцы федераций.

В итоге был избран вариант сильной федерации по образцу скорее ФРГ, чем США. В реальности с самого начала субъекты Российской Федерации получили меньше свободы, как административной, так экономической, чем федеральные земли в Германии и тем более штаты в США. По сравнению с советским законодательством из Конституции России было исключено упоминание о возможности и процедуре как выхода, так и входа нового субъекта. Сделано это было из опасений распада слишком свободной федерации.

Новая Конституция принималась и обсуждалась без активного участия регионов, без проведения референдумов или даже необязательных к исполнению плебисцитов. Практически сразу же после принятия новой Конституции случился переход представительству регионов через участие губернаторов и спикеров региональных законодательных собраний в Совете Федерации, что привело к персональному представительству вместо коллективного представления в федеральном центре интересов региональных избирателей.

Владимир Путин и кризис модели российского федерализма

Владимир Путин и его политическая команда, придя к власти, с первых месяцев приступили к наступлению на федерализм и независимость субъектов Российской Федерации. Последовательно они были лишены Их лишили независимости, вначале финансовой, по «формуле Кудрина», позволивший изымать и перераспределять доходы региональных бюджетов, а затем и административной, после отмены прямых выборов губернаторов в 2004 году. Для этих целей вначале была создана квазиправовой, неконституционной орган власти: институт полномочных представителей президента в федеральных округах и, соответственно, федеральные округа. Авторы этой схемы предлагали прийти в России к структуре, похожей на Францию. Формально являясь унитарным государством, Французская республика имеет сложную систему территориального деления на провинции, регионы и муниципалитеты, параллельно с которыми действует система префектур. Префекты назначаются из центра, и федерацией, несмотря на довольно высокий уровень самоуправления, страна не является.

Кремль также активно проводил слияние регионов, игнорируя тот факт, что полномочия по принятию и изменению устава или изменению статуса субъекта РФ, изменению его границ, избранию члена Совета Федерации могут принадлежать только органам государственной власти субъекта РФ.

Вместе с ликвидацией независимости других политических институтов это привело к окончательному подавлению федерализма и превращению России в фактическое унитарное государство, у которого, тем не менее, осталась «ленинская» структура административно-территориального деления с территориями с разным статусом. Не было реализовано предложение отказаться от старого административно-территориального деления и перейти к делению страны на регионы по количеству жителей, как предлагалось в начале 2000-х.

Таким образом, кризис российского федерализма в значительной мере был рукотворным, а слабость российского федерализма состояла в том, что регионы не выступали

соучредителями государства, не принимали участие в разработке и принятии Основного закона как отдельные институты законодательной инициативы, их интересы не были учтены. Разработанная без их участия система создавала неполноценную модель федерализма, которая и была достаточно легко демонтирована в период правления Владимира Путина.

Какая модель нужна России?

Неэффективная модель, превратившая Российскую Федерацию в республику, менее федеративную по своему реальному устройству, чем формально унитарные государства вроде Франции, не переживет переучреждения страны. И ключевым будет вопрос, какой путь развития Россия должна выбрать после переучреждения, чтобы состояться как современное демократическое государство, избежать риска межнациональных столкновений и уйти от колониальной модели организации государства.

1) Унитарное государство

Модель унитарного государства, правда, в рамках авторитарного политического режима, уже построена в России при Владимире Путине.

Эта модель не представляется эффективной, поскольку характеризуется предельно неэффективной системой принятия управленческих решений. Ликвидация федеративных отношений при сохранении унитарной модели заставит заново принимать все решения на уровне федерального центра. Страдать будет скорость их принятия и реализации, принимающие решения не смогут исходить из реальных условий и принимать неверные решения.

Единая система законодательства не позволит полноценно учитывать региональную специфику, которая в России очень высока. Даже сейчас в России сохраняется возможность принятия региональных законов в рамках полномочий, сохраненных за субъектами федерации. Хоть полномочия эти в области законотворчества и минимальны, это позволяет исправлять многие перекосы, возникающие при построении выравнивающих моделей, единых для всей страны.

Главное, что унитарная модель идеально подходит как раз для нынешнего российского политического режима – авторитарного режима персоналистского типа, где вся власть концентрируется в руках одного лица и его неформального окружения. Тип этого режима подробно описан Владимиром Гельманом³, и это описание не требует дополнительных аргументов, почему нет необходимости повторного воспроизводства в России такого типа режима.

2) Федерация, основанная на новых принципах

Более приемлемым вариантом могло бы стать создание сложной формы организации политико-территориального пространства России. Речь о полноценной федерации, но созданной «сверху», из федерального центра, об упразднении национально-территориального деления «ленинского» типа. Оно предполагает ликвидацию неравноправных с правовой точки зрения регионов с разными правовым статусом (краев, областей, так называемых «матрешечных» регионов) и введение пропорционального политико-территориального деления пропорционально собственно численности населения.

Эта модель не может быть использована в странах, где регионы исторически выступают соучредителями государства, как США или ФРГ. Однако уже во время учреждения РСФСР в 1918 году речь не шла о том, что страну учреждали территории. Ее учреждали захватившие власть в ходе Гражданской войны большевики. Их целью было создание сообщества коммунистических обществ, интернационала, где сами государства были бы в будущем устранены в ходе пролетарской революции. Соответственно, нужна была модель, к которой могли бы легко присоединиться другие страны. Поэтому в основу государства и был положен национальный принцип вместе с федерализмом.

Однако если Россия будет переучреждаться и это будет делать организованная и относительно единая легитимная сила, коллективный представительный орган, он мог бы принять решение о введении нового территориального деления. Новые административные границы были бы проведены в соответствии с экономическими, а не политическими или этническими факторами.

3 <http://zvzda.ru/articles/015e2a2422f2>

В этом случае проблемы народов России были бы решены за счет введения сильного и полностью независимого от государственной власти местного самоуправления с соответствующим кругом полномочий в области культуры, языковой политики и т. д. Это могло бы помочь и развитию небольших этносов, этнических и языковых групп, которые сегодня часто теряют свою идентичность в рамках национального-территориальных образований более крупных этносов.

С экономической точки зрения это решение, возможно, наиболее соответствовало бы интересам долгосрочного развития страны. Унификация административного деления серьезно снизила бы расходы на управление и содержание госаппарата. Устранены были бы перекосы, существующие в России в правовом статусе территорий, их отношениях с федеральным центром.

Кроме того, это серьезно исправило бы проблему представительства, которая при нынешней модели остро стоит в России. Отдельные национально-территориальные образования избирают в нижнюю и верхнюю палаты федерального собрания представителей, которые выражают интересы очень небольших групп граждан. Налицо непропорциональное представительство, которое в отдельных регионах принимает формы этнического представительства, а в других – сословного.

В то же время эта форма политическо-территориальной организации может оказаться недостаточно актуальной для России в обозримом будущем. Страна, весьма вероятно, еще не прошла постколониальную стадию развития и не вполне готова к демонтажу национально-территориального деления на регионы. Пропорциональная форма политическо-территориального деления может, но не будучи поддержанной снизу по-настоящему прочным и представительным самоуправлением с самым широким кругом компетенций, привести к ущемлению прав этносов на территориях их исторического проживания в пределах Российской Федерации.

Нет полной ясности, удастся ли за счет только муниципального самоуправления сохранить образование на иных национальных языках Российской Федерации, кроме русского, сохранить национальную культуру. Нет полной ясности также и с тем, можно ли будет

предотвратить межнациональные конфликты при проведении новых административных границ. Не вызовет ли в целом ликвидация национальных республик резкого протеста этносов, населяющих Российскую Федерацию, особенно крупных этносов, как раз и составляющих так называемые «титульные» нации этих регионов.

В то же время очевидно, что и сохранить форму национально-территориального деления в нынешнем виде нельзя и не нужно. Необходимо сформировать набор возможных вариантов реформы или переустройства России в зависимости от того, каким образом будет происходить смена политической власти в стране.

3) Свободная конфедерация или федерация

Еще одной возможной формой является переустройство России на основах, на которых исторически формировались другие федеративные государства, возникшие путем соединения ранее независимых государств или регионов с единой историей, географическими связями, общим языком и т.д.

В этом случае речь не идет не немедленном введении нового политическо-территориального деления в стране. Процесс начинается с ее легитимного переустройства. Причем не из центра за счет решений легитимного представительного собрания, а снизу, из регионов.

Речь о референдумах и создании новой страны с максимально широкой автономией регионов. Регионы должны сами установить, в каких правовых отношениях они хотели бы находиться с федеральным центром. Затем уже представители территорий могли бы сформировать орган, решения которого признавались бы на всей территории тех регионов, которые на своих референдумах приняли решение оставаться в составе Российской Федерации, избрали и делегировали своих представителей в столицу. Ею могла бы временно, до нового решения, выступать Москва.

Эта форма переустройства России позволила бы серьезно укрепить легитимность государства. Его покинули бы регионы, чье население решило бы на свободных референдумах, что не хочет оставаться в составе России и будет пробовать строить собственные отдельные государства,

которые бы были соседями обновленной Российской Федерации.

Учреждение государства снизу сняло бы вопрос легитимности существования такого государства. Это же собрание могло бы принимать уже решение о форме правления в обновленной Российской Федерации: будет ли она республикой, и какой именно. Каким образом в органах власти должно соблюдаться региональное квотирование, должно ли быть национальное квотирование и т.д.

При выборе этого пути ключевым становится вопрос безопасности, причем как в федеральном центре, так и в регионах и государствах, которые могли бы образоваться в результате проведения референдумов. Возможно, эти референдумы и последующее размежевание необходимо проводить под международным контролем, с участием ООН, Совета Европы и ОБСЕ.

Еще одной проблемой может стать экономическое размежевание. Вряд ли можно будет обойтись без введения временных

режимов – по образцу Брекзита, который позволил Евросоюзу и Великобритании провести достаточно безболезненный экономический развод. Возможно, потребуются и правовые временные режимы по типу СНГ.

Любой из рассматриваемых вариантов имеет свои минусы и плюсы. Война с Украиной явилась результатом формирования в России режима персональной власти. Очевидно, что ключевым критерием при выборе дальнейшего пути развития должна стать невозможность построения подобного режима в принципе, что может быть решено за счет создания парламентской республики или категорического отказа как от унитарного государства, так и от формы «сильной» федерации. Будущее территориальное устройство России должно строиться на основе федерализма. Для такой крупной и многонациональной, разнообразной климатически страны, как Россия, максимально свободный, но ответственный федерализм должен стать основой построения современного, эффективного государства.

Об авторе



Михаил Тумасов – правозащитник, ЛГБТ-активист.

О проекте «Рефорум»

Проект «Рефорум» основан в 2020 году. Формат проекта – онлайн-платформа для экспертных обсуждений, комментариев и публикации докладов, касающихся позитивных преобразований в российском обществе. «Рефорум» также проводит семинары и дискуссионные сессии для экспертов.

Задача проекта – разработка дорожной карты реформ для России. «Рефорум» стремится создать позитивную повестку для российского общества, которая могла бы заинтересовать максимальное количество граждан.

Проект открыт для сотрудничества с российскими учеными и практикующими общественными и политическими деятелями, проживающими как в России, так и за её пределами. Экспертами проекта будут предлагаться и обсуждаться реформы, возможные как в текущей политической системе, так и в ходе возможных политических преобразований в стране.

Проект существует на гранты некоммерческих организаций и не имеет аффилиации с политическими фигурами, партиями или представителями бизнеса.