

Рефорум

Ирина Бусыгина

КАК РЕФОРМИРОВАТЬ РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: УСЛОВИЯ, ИЗДЕРЖКИ И РИСКИ



РЕФОРУМ

2023

Введение

В 1993 г. Россия сделала конституционный выбор в пользу федеративного устройства. Страна стала федерацией с самой большой территорией и самым большим количеством субъектов федерации (регионов) в мире. Это был выбор стратегического характера, то есть долгосрочный.

Сегодня Россия формально остаётся федерацией, однако реальный характер отношений между Москвой и регионами не отвечает федеративным принципам. В случае демократических реформ федерализм, безусловно, станет одним из их важнейших элементов. Однако путь реформ федерализма чрезвычайно сложен и чреват серьёзными рисками и издержками. Чтобы разработать эффективную стратегию реформ, обсуждать эти риски и издержки необходимо до начала реформ, а не когда они уже начались. Предлагаемый текст – попытка такого обсуждения.

В начале 90-х годов выбор федерализма был предопределён характером политического процесса в России: слабостью национального центра, который превратился в поле битвы между президентом Борисом Ельциным и Верховным советом, и нарастающей хаотической децентрализацией, пионерами которой выступили сильные этнические регионы, прежде всего Татарстан и Башкортостан. В этих условиях перспектива территориальной дезинтеграции страны по сценарию Советского Союза выглядела вполне реальной, поэтому первоочередной задачей Ельцина стало подписание соглашения с регионами, которое хоть в какой-то степени могло гарантировать их лояльность. Таким соглашением стал Федеративный договор, подписанный в 1992 г.

Конституция 1993 г. закрепила федеративные принципы и институты. В стране сложилась очень необычная ситуация: Конституция создала крайне сложную асимметричную федерацию с большими полномочиями федеральной (центральной) власти, которыми президент Ельцин (под которого Конституция, собственно, и писалась) в силу потери популярности и глубокого структурного кризиса в стране воспользоваться не мог. В стране нарастала неконтролируемая политическая и экономическая децентрализация; Москва утрачивала рычаги воздействия на регионы. Самой страшной угрозы удалось избежать: страна не распалась. А реформы федерализма в 90-е предьявлялись Западу как свидетельство построения новой демократической России.

С приходом к власти президента Владимира Путина ситуация коренным образом изменилась: федеральный центр резко усилил свои позиции. Путину удалось воспользоваться Конституцией, написанной «под Ельцина». В этот момент возникло (по крайней мере теоретически) окно возможностей для реформы, которая привела бы отношения центра и регионов в состояние, описываемое как «сильный центр – сильные регионы» (что и требуется для подлинно федеративных отношений). Однако Путин пошёл по пути разрушения федерализма 90-х. Важно, что основной задачей была не столько реформа федерализма, сколько удаление из правящей коалиции региональных элит посредством резкого понижения степени их политической

автономии. Удовлетворительного ответа на вопросы, как Путину удалось так быстро сломать «ельцинскую» систему федерализма и почему губернаторы, которые были в то время депутатами Совета Федерации, сами проголосовали за понижение своего же политического статуса, до сих пор нет (по крайней мере, я такие ответы не нашла).

Возможность постепенного выправления перекосов федерализма (я считаю, что она была до конца 90-х годов) была утрачена вместе с надеждами на демократизацию России. В стране была построена модель авторитарного федерализма, успешно работающая на задачу политического выживания инкумбента (президента) и упрочения его популярности. Эта модель доказала свою устойчивость к кризисам и стрессам – как в ходе пандемии COVID-19, так и в ходе войны в Украине (на август 2023 г.). Более того, при Путине территория России приросла новыми регионами – аннексированными в 2014 г. у Украины Крымом и Севастополем и четырьмя оккупированными украинскими регионами, торопливо присоединёнными в 2022 г. по результатам «референдумов» и не имеющими границ (границами является линия фронта).

Подчеркну: история федерализма в постсоветской России имеет поистине драматический характер. Из гордости демократов и витрины российских реформ федерализм превратился в один из важнейших инструментов, работающих на сохранение путинского персоналистского режима.

Структура текста выглядит следующим образом. В первой секции я обсуждаю то, насколько федерализм в принципе допускает реформы. Вторая секция знакомит с основными чертами нынешней модели авторитарного федерализма в России. Третья секция объясняет значение фактора политического режима для реформ федерализма. Далее я последовательно обсуждаю опасности федерализма для демократических реформ, политические условия, поддерживающие федерализм, и особенности выбора модели демократического федерализма. В заключении я подвожу некоторые итоги.

Федерализм и реформы

Федеративные отношения – это 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 агентов федерального центра. Федерализм требует взаимности: 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 мэрами крупных городов. В каждой федерации баланс взаимоотношений между центром, регионами и местной властью подвергается постоянному пересмотру, фактически каждое поколение политиков считает необходимым в той или иной степени и сфере реформировать отношения между центром и регионами для решения возникающих проблем.

Таким образом, федерализм не только подразумевает, но и *требует* реформ, и в этой гибкости – одно из основных преимуществ этой формы политического управления. Однако в эффективных демократических федерациях это реформы крайне сложные, требующие долгих *переговоров и согласования* интересов, причём не только центра и регионов, но и других заинтересованных акторов: политических партий, обеих палат парламента, институтов судебной системы (в частности, Конституционного суда) и др. Важно и то, что реформы федерализма касаются не изменения числа субъектов федерации (такая реформа – совершенное исключение) и ни в коем случае не отмены региональных выборов (и то, и другое было в России), но преимущественно вопросов разграничения компетенций между центром и регионами в различных сферах. Поскольку обе стороны взаимодействуют на равных, результатом переговоров не может быть «игра с нулевой суммой»: теряя что-то в одной сфере, регионы получают что-то в другой, и наоборот. Длительные дебаты по конституционным реформам федерализма проходили в Канаде, Германии, Швейцарии, Австрии¹.

Для России сюжет реформы федерализма тоже не являлся чем-то особенным, однако выстроен он был *принципиально* по-другому. В 90-е, когда интерес к этой стороне реформирования России был крайне высок, появлялись мега-проекты – модели будущего, выстраивающие федерализм в России от «а» до «я»². В 2000-е окно возможностей резко сузилось, и единственным реальным реформатором федерализма (и всего остального) в России стал инкубент (президент) и его администрация. Реформы, включающие разного рода институциональные преобразования, могли официально объясняться борьбой с коррупцией или терроризмом, однако реально мотивировались исключительно задачей сохранения и укрепления власти президента.

1 См., например, Russell, P.H. (2004), *Constitutional Odyssey*. Toronto: University of Toronto Press; Behnke, N. (2010), *Föderalismusreform in Deutschland, der Schweiz und Österreich*, in J. v. Blumenthal and S. Bröchler (eds), *Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich* (pp. 37–58). Wiesbaden: VS-Verlag; Braun, D. (2009), *Verfassungsänderung trotz vieler Veto-Spieler: Föderalismusreform in der Schweiz*, in T. Bräuninger, S. Shikano and J. Behnke (eds), *Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie*, pp. 87–118. Wiesbaden: VS Verlag.

2 См., например, Добрынин Н.М. *Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации*. Новосибирск: «Наука», 2003.

Россия отличается от демократических федераций в главном: в стране не построены федеративные отношения именно как переплетение взаимозависимостей. Поэтому реформы можно было делать быстро, без переговорного процесса и согласований. Это прекрасно продемонстрировали молниеносные реформы Путина по централизации страны, которые он начал практически сразу после прихода к власти в 2000 г.

Реформы Путина описаны многократно: это введение института федеральных округов, выведение глав исполнительной власти регионов из Совета Федерации (с потерей ими депутатской неприкосновенности), наконец, возможность смещать глав регионов. Эти реформы одновременно превратили губернаторов из независимых публичных политиков в чиновников, полностью зависящих от благорасположения Москвы. В 2004 г. с отменой прямых выборов губернаторов (которые ещё в конце 90-х официально считались одним из главных завоеваний российской демократизации) прошла вторая волна путинской реформы. Надо отметить, что попятное движение – возвращение выборов губернаторов в 2012 г. (правда, с системой фильтров) – не привело к восстановлению политической автономии регионов.

Ещё одной реформой 2000-х стало укрупнение субъектов федерации. Фактически речь шла об объединении экономически слабых и территориально небольших автономных округов с более благополучной соседней областью и образованием края. Инициировавшая эти реформы федеральная власть быстро исчерпала политически простые случаи объединения (такие как объединение Пермской области и Коми-Пермяцкого АО), а к политически сложным случаям (возможное объединение Тюменской области с Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким АО) подступиться не решилась. Никакой роли данная реформа не сыграла.

Фактически федерализм 90-х, пусть и сопровождавшийся многочисленными перекосами, был принесён в жертву, во-первых, задаче укрепления позиции президента, а во-вторых, его пониманию федерализма как набора исключительно технократических решений центра. Этот подход принципиально не воспринимал регионы как партнёров центра, с которыми центр должен о чём-то договариваться.

Модель авторитарного федерализма в России: как она работает

Для того, чтобы начать обсуждение возможных реформ в сфере федеративных отношений, необходимо сначала установить то исходное состояние, в котором эти отношения сейчас находятся. Формально Россия является конституционной федерацией, однако отношения между Москвой и регионами (губернаторами) не являются федеративными по сути. В рамках существующей модели губернаторы, лишённые собственной легитимности, не только выполняют указания Москвы, но и лично заинтересованы в сохранении стабильности действующего режима. А поскольку стабильность всей политической системы зависит от популярности инкумбента

(действующего президента), региональные политики заинтересованы в поддержании его рейтинга. В нынешней системе стимулы для региональных губернаторов выстроены таким образом, что они сами предпочитают «подставить плечо» Путину в те периоды, когда федеральной власти приходится принимать непопулярные меры. Москва перекладывает вину и ответственность на региональные власти, а они это не только принимают, но и активно поддерживают.

Важно, что губернаторы предпочитают поддерживать популярность Путина даже *в ущерб своей собственной популярности среди населения*. Губернаторы не заинтересованы в расширении региональной автономии, поскольку им не нужно проходить через процедуру конкурентных выборов. Такая модель авторитарного федерализма возникла не спонтанно, но в результате кропотливой многолетней работы администрации президента, включавшей, в частности, селекцию потенциальных губернаторов и их обучение³.

Кроме того, условием функционирования модели является слабость горизонтальных связей между губернаторами, по крайней мере в части политического сотрудничества. Каждый губернатор работает с Москвой один на один, а Москва тщательно следит за тем, чтобы условия для горизонтальной координации между главами регионов не возникали (это, кстати, стандартный приём авторитарных режимов: не допускать координации между потенциально оппозиционными группами и политиками). В России такой координации препятствует и сама география, огромные расстояния между столицами регионов, особенно в Сибири и на Дальнем Востоке.

Хочу обратить особое внимание на то, что российская модель отношений не является предельно централизованной вертикалью власти, как её часто характеризуют. Она гораздо сложнее. На самом деле Москва жёстко контролирует лишь стратегически важные сферы: нужные ей результаты явки и голосования на общенациональных выборах (за инкумбента и «Единую Россию») и выполнение губернаторами социальных обязательств Москвы перед населением (прежде всего майских указов). В ходе пандемии к этому добавились указания центра по цифрам заболеваемости и смертности в регионах (что мотивировало губернаторов активно манипулировать информацией), а после начала войны – так называемая «военная повестка» (выполнение плана по мобилизации, поддержка членов семей воюющих и т.п.). В этих сферах любое отклонение губернатора от «официальной линии» действительно равносильно политическому самоубийству. Однако в других сферах Москва удивительно безразлична к результатам их деятельности. Да и осуществлять тотальный контроль за деятельностью губернаторов в масштабе такой страны, как Россия, невозможно с практической точки зрения.

В отношении перспектив реформ сказанное выше означает следующее. Во-первых, как показали полтора года войны, текущая модель авторитарного федерализма в России не только стабильна, но и стрессоустойчива (*resilient*). Во-вторых, губернаторы заинтересованы в её поддержании, поскольку их политическое выживание зависит от сохранения персонального режима Путина. Любая альтернатива, будь то приход

3 Busygina Irina and Mikhail Filippov. COVID and Federal Relations in Russia, Russian Politics, N 6, 2021, pp. 279-300.

нового авторитарного лидера или демократизация, для нынешних губернаторов более опасна и рискованна, нежели сохранение статус-кво. В-третьих, нынешняя модель принципиально не реформируема, её можно только сломать, но не «починить» (поэтому надежды многих на трансформацию модели в «подлинный федерализм» совершенно беспочвенны). Разрушение же модели предполагает не расстановку в регионы и центр новых «правильных» политиков, но принципиальное изменение их *стимулов*, иными словами, появления у них заинтересованности вести себя по-другому.

В то же время с большой долей вероятности федерализм (по крайней мере как конституционная формальность) будет сохранён в *любом варианте постпутинской России*, поскольку отменять его, меняя Конституцию, и слишком рискованно, и просто непрактично. Однако то, как именно будут работать институты федерализма, напрямую зависит от характера политических реформ в Москве.

Основная переменная – политический режим

Федерализм – это только часть общей институциональной и политической системы страны, её важный, но далеко не единственный элемент. Важно понимать, что критически значимый стратегический выбор, определяющий функционирование федеративных институтов в стране (и в более общем виде – отношений между национальным центром и регионами), – это выбор между авторитаризмом и демократией.

Теоретически в постпутинской России возможны оба варианта (вероятность осуществления того или иного выходит за рамки этой статьи, поэтому я их здесь не обсуждаю). Это своего рода первая развилка. Обсудим сначала авторитарный вариант: после Путина Россия с приходом нового лидера сохраняет авторитарный режим. Что это означает для федеративных отношений (повторюсь, речь об авторитарном федерализме, о той модели, которая была описана выше)?

Для ответа на этот вопрос нам нужно говорить о ещё одной развилке. Поскольку авторитарные режимы чрезвычайно разнообразны, второй развилкой является следующая альтернатива: сохранение персоналистского авторитарного режима (как в нынешней системе, только с другим лидером) или трансформация режима в сторону большей политической конкуренции с расширением правящей коалиции.

В первом случае нынешняя модель отношений между Москвой и регионами не претерпит никаких существенных изменений. Она будет сохранена, поскольку доказала эффективность работы на прежний режим (режим Путина). Скорее всего, новый лидер лишь поменяет губернаторов в тех регионах, которые покажутся ему недостаточно лояльными. В случае же трансформации нынешнего авторитарного режима в более конкурентный возможна попытка децентрализации, по крайней мере в административной и, главное, экономической сферах (но не в политической!). Использование такого подхода может напоминать китайскую модель, сочетающую экономическую децентрализацию

(которая поддерживает экономический рост и конкуренцию между регионами за инвестиции и трудовые ресурсы) с политической централизацией (реализуемой через структуры КПК). Москва может действительно дать регионам некую автономию, а ещё больше пообещать, но не выполнить, поскольку реального переговорного процесса и торга между регионами и центром авторитаризм не допускает.

Гораздо интереснее будет разворачиваться ситуация с отношениями между центром и регионами в случае реализации демократического варианта в постпутинской России. Да, интереснее и «правильнее», но в то же время много сложнее и рискованнее.

Федерализм и опасности демократизации

Демократия не возникает одновременно, она невозможна без периода демократизации (об этом почему-то часто забывают, перескакивая от российского авторитарного настоящего прямо в чудесное демократическое будущее). Одна из наиболее серьёзных проблем, возникающих на пути демократической трансформации России, связана с размером страны и её территориальным устройством. Демократические реформы будут лишь в начале пути, а федеративная структура уже задана. Кроме того, огромное географическое пространство России и её многонациональный состав будут неизбежно ограничивать скорость и характер проведения реформ, сильно повышая издержки и риски.

Многие эксперты, обсуждающие тему возможного демократического будущего России, исходят из того, что с началом демократических реформ автоматически произойдёт и возврат к подлинным федеративным принципам. Действительно, на основании теоретического анализа и практического опыта других государств можно заключить, что демократическая политическая система в большой и многонациональной стране возможна только на основе федеративного государственного устройства. Смотрим на карту: все большие многонациональные демократические государства являются федеративными (и все эти государства – сложные федерации, в отличие от более простой и симметричной федеративной модели США)⁴. И напротив, ни одно из современных многонациональных государств, отказавшихся от практики федерализма, пока ещё не преуспело в демократическом развитии.

С другой стороны, все большее число исследователей приходит к выводу, что сам федерализм – это сложная и «капризная» конституционная форма государства, для которой требуется как минимум хорошо функционирующая демократическая политическая система⁵. Без полноценной демократии, в особенности на региональном уровне, невозможно обеспечить стабильность, а значит, и эффективность федерации. Более того, в отсутствие развитого демократического процесса и многопартийной

4 Stepan A. Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model // Journal of Democracy Vol. 10. № 4. October 1999.

5 Bednar J. The Robust Federation: Principles of Design. Cambridge Univ. Press, 2008.

системы федерализм как конституционная форма приводит к росту анархии, которая либо заканчивается распадом федерации, либо провоцирует переход к жёсткой политической централизации, то есть фактический отказ от федерализма. Такой теоретический вывод подтверждается как опытом последних лет Советского Союза, так и политической динамикой Российской Федерации.

Важно, что проблема взаимозависимости демократизации и строительства федеративных отношений не сводится к тому, какой из двух процессов должен стартовать раньше. Более важным представляется то, что период демократической трансформации неизбежно повлечёт за собой политическую нестабильность в регионах, вплоть до угрозы территориальной целостности страны. (Эта угроза давала серьёзный аргумент противникам демократизации в ходе её обсуждения во времена первого и второго сроков Путина. На этом основании они поддерживали отказ от демократизации, поскольку вопрос о территориальной целостности России был просто исключён из обсуждения.)

Демократизация – это сложный и болезненный процесс; политические реформы требуют терпения как от населения, так и от политических игроков. Меры, которые будут приняты на начальном этапе таких реформ, могут оказаться непопулярными и вызвать сопротивление со стороны влиятельных политических игроков и населения. Так что реформаторы должны будут проявить политическую волю: не только принять решение о проведении реформ, но и не отступать от непопулярного курса, невзирая на краткосрочные и среднесрочные издержки. При этом любые демократические реформы неизбежно ослабляют центр и его способность контролировать положение дел в регионах, по крайней мере в кратко- и среднесрочной перспективах. А утрата центром политических и экономических рычагов воздействия на регионы возвращает Россию в ситуацию хаотической децентрализации 1990-х годов. Тогда многие демократически ориентированные эксперты исходили из принципа «нулевой суммы», то есть «или сильный центр – или сильные регионы», однако это противопоставление оказалось ошибочным. В стабильных федерациях сильны и центр, и регионы.

Чрезвычайно серьёзная проблема демократизации связана и с «победителями», а точнее, с «ранними победителями» в результате частичных реформ. Оказалось, что многих «ранних победителей» в процессе трансформации весьма устраивает ситуация половинчатых реформ, поскольку именно она позволяет им удерживать свои позиции и извлекать различные «ренды» как из государства, так и из общества. Представители группы, выигрывающей от половинчатых реформ, будут стремиться к сохранению сложившейся ситуации до тех пор, пока она не перестанет приносить им выгоду⁶.

Применительно к федерализации России это может означать, что через какое-то время после начала демократических реформ региональные лидеры могут решить, что им выгодно заморозить переходный неустойчивый характер федерализма. Развитие в сторону консолидированной демократии и эффективного федерализма может создать угрозу для политиков, находящихся у власти, именно благодаря незавершённости

6 Hellman J. Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions // World Politics. Vol. 50. 1998. No 2.

федеративных реформ. Это означает, что любые реформы, вероятно, займут даже больше времени, чем можно было бы рассчитывать исходя из расчётов минимизации издержек. При этом процесс федерализации и без того требует значительного времени для успешного воплощения. Важно помнить, что для того, чтобы федерализация была успешно осуществлена, недостаточно, рассчитав баланс выгод и издержек, построить эффективную схему децентрализации государственных функций; основная сложность федерализации – политическая. С политической точки зрения выбор степени децентрализации в федеративном государстве существенно осложняется из-за взаимодействия нескольких равноправных уровней власти, между которыми необходимо поддерживать баланс.

Замечу, что в федеративном государстве процесс демократизации – это не только и даже не столько реформирование центрального правительства, сколько преобразование политического процесса в регионах страны. Иными словами, демократические процессы не могут быть признаны завершёнными, если они заканчиваются на уровне федерального центра. Завершение процессов демократической трансформации в государстве с федеративной структурой означает гарантию поддержания демократического процесса в регионах.

Нужны не реформы Конституции, а политические условия

Предположим, Россия успешно преодолевает трудности, обозначенные выше, и уверенно движется в сторону демократизации. Есть ли необходимость в принципиальном изменении Конституции в части федеративных отношений? *Такой необходимости нет.*

Нынешняя российская Конституция вполне стандартна для федеративных государств. Поэтому не имеет большого смысла заниматься сейчас написанием новых конституционных проектов – при всей заманчивости этого занятия. Подобная деятельность не только бессмысленна, но даже вредна, поскольку, во-первых, создает обманчивое впечатление о том, что «будет хорошая Конституция, и всё заработает» (а это не так!), а во-вторых, отвлекает от обсуждения гораздо более сложных, но неизбежных вопросов о том, как сделать, чтобы Конституция (то есть формальные институты) работала, а не подменялась неформальными институтами – непотизмом и патронажем.

Итак, новая Конституция и новое федеральное законодательство в части федерализма не являются необходимостью; в то же время для поддержания демократического процесса в регионах было бы полезно следующее.

Во-первых, необходимо безусловное восстановление прямых конкурентных выборов глав регионов, исключая любых фильтры и «благословения» президента. Система селекции кандидатов в губернаторы («школы губернаторов») должна быть полностью

отменена. Конкурентные региональные выборы должны стать частью общей системы выборов, проходящих на всех уровнях власти.

Во-вторых, разумным представляется возвращение к прямым выборам депутатов верхней палаты российского парламента – Совета Федерации (так, как избираются сенаторы в США). Такая процедура существовала в России с 1993 по 1995 гг., потом она была заменена на другую: сенаторами становились по должности главы исполнительной и законодательной власти от каждого региона. После прихода к власти Путина процедура была изменена ещё раз: сенаторами становятся не сами главы, но *представители* исполнительной и законодательной власти от каждого региона. Такая новация привела к тому, что состав Совета Федерации – важнейшего института федерализма – абсолютно перестал соответствовать конституционному статусу этого института. Конституционный статус Совета Федерации должен быть восстановлен.

Хочу подчеркнуть, что главное (и самое сложное) для создания эффективных федеративных институтов – это не «игры» с текстом Конституции, но создание политических условий для федерализма. Федерализм является самоподдерживающимся процессом. Для сохранения и развития он нуждается в рамочных условиях или гарантиях⁷. Так, крайне важным фактором, определяющим стабильность федеративного устройства, является *партийная система*. В стабильных демократических федерациях работают не только партии, реально конкурирующие друг с другом, но и партии, организованные «интегрированно», 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 суда⁸ в политическом процессе. Именно суду принадлежит важная роль в создании климата доверия между федеральным центром и субъектами. Последние – в случае адекватного исполнения судом своей роли – могут быть уверены, что их права не будут ущемлены, а суд не будет 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, федерализм как конституционная форма приводит к нарастающей анархии, которая заканчивается либо распадом федерации, либо провоцирует реакцию, ведущую к политической сверхцентрализации и превращению федерализма в конституционную формальность. Именно второй вариант и был реализован в России.

7 Bednar, Jenna. The Robust Federation: Principles of Design. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

8 Обычно именно этот суд выносит решения по конфликтам между федеральным центром и субъектами.

Федеративная модель для России: только сложные решения

В части, посвящённой влиянию федерализма на демократизацию, я обсуждала федерализм как независимую переменную, то есть как фактор, влияющий на успех демократических реформ. Однако федерализм является и зависимой переменной, поскольку выбор институтов (модели) федерализма зависит от национального контекста – существующих в стране структурных условий.

Мы видим, что современные федерации, оставаясь в рамках демократического процесса, отличаются большим разнообразием в отношении того, как именно институты структурируют отношения между регионами и центром. Структурных факторов, определяющих выбор этих институтов и то, как они работают, множество. Фактически у каждой федерации есть свой «коридор возможностей». Во-первых, большую роль играет зависимость от предыдущей траектории развития – опыт автономии у регионов (или его отсутствие) и практики отношений между ними и центром, существовавшие в прошлом продолжительное время и имеющие тенденцию к воспроизводству. Во-вторых, «коридор возможностей» ограничивают объективные обстоятельства: наличие этнических регионов и размах межрегиональных диспропорций в стране.

Обсуждать эти ограничения крайне важно, причём до начала реформ (как и влияние федерализма на процесс демократизации, о чём было сказано выше). Такая дискуссия позволит строить не ту федерацию, которую хочется (в этом случае успех реформ гарантирован), но ту, которую построить *возможно*.

Для России большое значение имеет советское наследие и его воспроизводство, которое мы наблюдаем уже довольно продолжительное время, и не только в области федеративных отношений. Кроме того, в России часть регионов – это этнические субъекты, а размах межрегиональных диспропорций очень велик. Ниже я обсуждаю эти факторы более подробно.

Негативная роль советского наследия

В ходе первого и второго президентских сроков Путина сторонники федерализма и демократизации в России выражали надежду на то, что, несмотря на молниеносную централизацию, у региональных элит сохраняется «институциональная память» о временах широкой региональной автономии 90-х (я хорошо помню эти дискуссии). Сейчас говорить об этом смешно. Регионами управляют ставленники Путина, которые ни в какой автономии от Москвы не заинтересованы. Кроме того, во взаимоотношениях Москвы и регионов идёт активное восстановление советских форм и практик. По всей вероятности, для российских реформ и самих реформаторов советское наследие и сама судьба Советского Союза будут ключевыми спорными вопросами, значимыми для перспектив реформирования.

В Советском Союзе стабильность центрo-региональных отношений зависела от жёсткого ограничения политических свобод, полного доминирования Москвы и контроля со стороны коммунистической партии. Как Советский Союз, так прежде Российская империя придерживались имперских принципов иерархии и доминирования, причём стабильность отношений между центром и регионами зависела от абсолютного доминирования центра. Любое снижение политического доминирования центра воспринималось как угроза для территориальной целостности страны.

После распада СССР задачей, имеющий абсолютный приоритет для руководства страны, стало построение сильного дееспособного государства. Конституция России 1993 г. основывалась на идее о том, что Конституция должна централизовать государственную власть. Объяснение было следующим: только сильное централизованное государство способно преодолеть вызовы постсоветского переходного процесса и снять угрозу для территориальной целостности страны. Это вполне отвечало российской имперской и советской политической традиции: *только централизованное государство может быть сильным государством*. Сюда же добавилась советская традиция персонального политического лидерства, то есть опора на конкретных национальных лидеров, а не на эффективные политические институты (правила игры).

Ельцин начал этот процесс, хотя сильное государство ему построить не удалось. Зато это удалось Путину. Для централизации политического процесса и с обещаниями построить сильное эффективное государство президент реализовал построение властной вертикали по линии федеральной и региональной исполнительной власти (и маргинализации власти законодательной, то есть Госдумы и региональных парламентов) путём стратегического манипулирования финансовыми ресурсами и централизованного назначения губернаторов с их предварительной селекцией. Такие руководители регионов становились политически подотчётными непосредственно президенту и его администрации. Кроме того, в соответствии с советской традицией институциональное наследие после распада СССР состояло в поддержании партий слабыми, а президентство – сильным и неподотчётным никаким другим институтам.

Этническая федерация как вынужденное решение

Ещё в раннесоветские годы РСФСР, отказавшись от губернского принципа выделения регионов, принятого в Российской империи, строилась как этническая (или полуэтническая) федерация. Часть регионов была выделена на основании этнического принципа (региональные границы должны были оконтуривать территории компактного проживания этносов), а другую часть составляли так называемые «русские» регионы.

В Советском Союзе это не имело политического значения, поскольку все регионы были встроены в вертикаль, контролируемую структурами КПСС. Проблемы начались с распадом Союза и строительством новой государственности в России, и проблемы эти были связаны именно с этническими регионами, элиты которых быстро мобилизовали граждан, фокусируясь на их этнической принадлежности. Иными словами, с

возникновением публичной политики расколы в обществе, прежде всего этнические, приобрели политическое значение, так что в этнических регионах мобилизация избирателей происходила под лозунгами суверенитета или даже автономии своей республики. История противостояния Москвы и Татарстана в 90-е хорошо известна; ещё более известна история конфликта и двух войн Москвы и Чеченской Республики.

После прихода к власти Путину удалось договориться с главами проблемных этнических регионов, причём – почти парадоксально – именно эти проблемные регионы в последние годы демонстрировали наибольшую лояльность Москве⁹. Особые отношения – своего рода личная уния – сложились между Путиным и главой Чечни Рамзаном Кадыровым. Эти отношения фактически выведены из общенационального правового пространства (даже в том его урезанном виде, в котором оно существует в России).

Чего можно ожидать после начала демократических реформ в России? Федеральный центр (Москва) гарантированно ослабеет, будет терять популярность и рычаги воздействия на регионы. В этих условиях очень вероятно возвращение к ситуации 90-х с её этнической мобилизацией и противостоянием с Москвой. Кроме того, построение подлинного федерализма и демократии в обязательном порядке потребует разрушения «особых» отношений Москвы и Грозного, что чревато вооружёнными конфликтами.

От этнических субъектов, что называется, никуда не деться, и претензии их элит на особый статус неизбежны. Это означает, что этнический федерализм для России тоже неизбежен (если условием выступает сохранение территориальной целостности страны и задача избежать открытых конфликтов и насилия). Это вынужденное решение должно быть принято при полном осознании того, что этнические федеративные системы асимметричны, сложны и потенциально нестабильны. Опыт Эфиопии, Пакистана, Южного Судана, Югославии и ЮАР времен апартеида говорит нам, что проблемы, сопровождающие построение и поддержание этнической федерации, приводили к тому, что некоторые государства либо распадались, либо прибегали к авторитарным репрессиям, этнической сегрегации и даже этническим чисткам и погромам.

Этническая модель федерализма основывается на признании особых прав национальных меньшинств, а это неизбежно приводит к ограничению или даже ущемлению интересов большинства. В то же время такой подход может быть вполне разумной ценой за минимизацию центробежного давления на государство со стороны этнических регионов. Критики этнической модели федерализма справедливо указывают на её многочисленные недостатки: организационную сложность, децентрализованность и неизбежную хаотичность, на асимметричность с присущей ей «несправедливостью» в отношении большинства. Тем не менее *реальной* альтернативы этническому федерализму у территориально целостной России нет. Этническая модель федерализма – та цена, которую придётся заплатить за сохранение целостности страны.

При этом, что важно, выбор в пользу этнической модели должен быть сделан

⁹ Достаточно сравнить явку и результаты выборов президента и голосования по поправкам в Конституцию (2020 г.) в Татарстане и Чечне и в других регионах.

навсегда, а не как некое переходное решение. Более того, политическая система должна быть выстроена таким образом, чтобы этнические меньшинства были уверены: выбор в пользу этнической модели федерализма – не пустые слова, а *добросовестные обязательства* национального большинства. В этом и заключается связь федерализма с демократией: только в полноценной демократической политической системе у национальных меньшинств возникают основания доверять тем обязательствам, которые взяло на себя большинство.

Проблема перераспределения

Наконец, важным обстоятельством, определяющим выбор модели российского демократического федерализма, является неизбежная централизация бюджетных отношений между Москвой и регионами. Иными словами, *Россия вынуждена будет много перераспределять через Москву*. Дело в том, что в России на один регион-донор приходится примерно восемь регионов-реципиентов, большинство из которых неконкурентоспособны. В настоящее время в России уровень регионального неравенства намного выше, чем в странах с сопоставимой по объёму и структуре ВВП экономикой¹⁰.

Регионы России крайне неравномерно обеспечены социальными услугами, сильнейшие различия зафиксированы и по социальным показателям. Возьмём, к примеру, показатель обеспеченности граждан врачами (на 10 тыс. населения): в Санкт-Петербурге он составляет 89,3, а в Курганской области – 28,9. Велики различия и в ожидаемой продолжительности жизни, которая, например, составляет на Чукотке лишь 65,8 года. Практически в десять раз различается уровень финансирования здравоохранения (на человека) между Москвой и такими регионами, как Ингушетия, Дагестан, Чеченская Республика, Якутия¹¹.

Как утверждают эксперты МВФ, межрегиональное неравенство в России снизилось по итогам последних почти двух десятилетий: так, соотношение реального ВВП на душу населения между регионами в 90-м процентиле доходного распределения (то есть теми, кто богаче, чем 90% других регионов) и регионами в 10-м процентиле (то есть теми, кто беднее, чем 90% остальных регионов) сократилось с 1,6 до чуть более 1,4. Но это произошло не за счёт того, что бедные регионы догоняли богатые, а наоборот: предыдущие рецессии – глобальный финансовый кризис 2008–2009 гг. и введение двусторонних санкций Россией и западными странами в 2014–2015 гг. – сопровождалось падением цен на нефть, став двойным шоком, несоразмерно сильнее затронувшим наиболее благополучные регионы.

Парадоксальным образом России, в отличие от многих стран, удалось снизить неравенство доходов между регионами и во время пандемии COVID-19. Однако, опять-таки, произошло это за счёт того, что кризис сильнее ударил по наиболее

10 <https://rg.ru/2021/10/05/reg-cfo/pochemu-regionalnoe-neravenstvo-v-rossii-vyshe-chem-v-drugih-stranah.html>

11 <https://regnum.ru/news/3474338>

благополучным. Москва, Петербург, нефтедобывающие регионы испытали двойной шок: от пандемии и от снижения цен на нефть; это и привело к сближению богатых регионов с бедными¹². Предположительно, таким же будет и долгосрочный эффект от беспрецедентных санкций, введённых странами Запада против России после начала агрессии против Украины в 2022 г. Наибольшие потери несут наиболее продвинутые и развитые регионы, фактически отключённые теперь от процессов глобализации.

Но несмотря на сближение уровня доходов регионов, *межрегиональное неравенство в России по-прежнему выше, чем в развитых странах и в подавляющем большинстве развивающихся экономик*: так, в России разница между реальным ВРП на душу населения в самых богатых и самых бедных регионах втрое выше, чем в Португалии или Финляндии, и в полтора раза выше, чем в Турции или ЮАР. Уровень межрегионального неравенства в России выше и в сравнении со странами бывшего соцлагеря, например, Венгрией и Польшей, где региональные различия считались серьёзной угрозой социальной сплочённости, и в сравнении с крупными развивающимися экономиками с высоким уровнем межрегионального неравенства – Индией, Китаем, Мексикой, Бразилией (три из четырёх этих стран являются федерациями).

Способом поддержать бедные и структурно слабые регионы является государственная политика финансового перераспределения – через дотации, субсидии, субвенции и другие формы поддержки, например финансирование отдельных инфраструктурных проектов. Трансферты российским регионам из федерального бюджета во многом действительно сглаживают межрегиональные диспропорции. Доля трансфертов в бюджетах российских регионов весьма ощутима и для некоторых субъектов составляет до 70%. Сам объём трансфертов также существенен: например, в 2019 г. он составил 4,1% ВВП, что эквивалентно 55% всех нефтегазовых доходов страны.

Поэтому большое перераспределение – это в условиях России не роскошь, а суровая необходимость. Но надо понимать, что эти же трансферты из федерального бюджета, решая одну проблему, создают другую: они не помогают регионам расти. Получающие больше всего трансфертов имеют наиболее низкие темпы роста ВРП. В дотационных регионах устойчиво присутствуют иждивенческие настроения, у региональных властей фактически отсутствуют стимулы для разработки и реализации собственной разумной бюджетной политики (это особенно заметно в республиках Северного Кавказа).

Крайне важно, что эта российская ситуация с межрегиональным неравенством и диспропорциями, с проблемой «мало доноров – много реципиентов» не связана с характером политического режима и с просчётами федеральной власти. При построении демократического федерализма в стране в его бюджетной части можно (и разумно) провести децентрализацию, повысить автономию региональных властей в отношении решений, касающихся сбора налогов. Такая децентрализация способствовала бы оживлению региональных инициатив, направленные на увеличение налоговой базы, и заставила бы регионы эффективнее использовать полученные за счёт этого ресурсы. Кроме того, можно ожидать, что будущий федерализм исключит неконтролируемые

12 <https://thebell.io/shest-paradoksov-regionov-kak-rossii-udalos-sgladit-neravenstvo>

трансферты, обусловленные не экономическими, а политическими и геополитическими соображениями – это Чечня, Крым, Севастополь.

Однако всё это не изменит (по крайней мере, в обозримой перспективе) структуры российского пространства – его огромного размера, тяжёлых природных условий, чудовищных асимметрий в размещении населения и экономики по территории страны. В России неизбежно сохранение структурно слабых субъектов федерации, у которых просто нет шансов на повышение своей налоговой базы до минимально приемлемого размера. Кроме того, негативно работает и наследие 90-х, когда заведомо слабые регионы с малым населением и дисперсным расселением (и вечной мерзлотой) получили статус субъектов федерации, который они заведомо не могли полноценно реализовать (это прежде всего регионы Дальнего Востока). (Возможно, более разумным было бы заимствование опыта Канады, где подобные регионы имеют статус субъекта федерации (провинции), а территории.) Всё вышесказанное означает, что много перераспределять надо будет в любом случае и дальше. У России нет выбора: в части бюджетного федерализма необходима вынужденная централизация.

Заключение

Федерализм – это сложная система отношений, согласований, компромиссов и торга. Федерализм не роскошь (мы знаем, что большинство стран на политической карте мира прекрасно без федерализма обходятся), а необходимость для сложно организованных политических систем. Подлинный федерализм не только допускает, но требует постоянных реформ или, по крайней мере, постоянной готовности к реформам. Фактически речь идёт о непрерывном процессе «подгонки» федерализма, его адаптации к изменяющимся внешним и внутренним условиям. Это сложнейшая и долговременная работа, в сердце которой переговорный процесс. В него вовлечены не только национальный центр и регионы, но все важнейшие акторы политической системы.

В России реформы федерализма до сих пор проходили на принципиально иной основе. В 90-е формальные институты федерализма были созданы, однако реальный политический процесс развивался преимущественно через неформальные институты, всё больше ослабляя федеральный центр. Слабая и асимметричная федерация, безусловно, нуждалась в реформировании, и теоретически шансы на такое реформирование были, поскольку процесс торга и компромиссов между Москвой и регионами присутствовал, хотя и в искажённом виде. Однако приход к власти Путина обнулил эти шансы. Его молниеносные реформы фактически уничтожили региональную политическую автономию в стране. Уже в ходе третьего президентского срока Путина в России была создана модель, в которой регионы являются агентами центра и инструментом сохранения режима. Эта модель стабильна, но не реформируема.

Обсуждая российское «постпутинское» будущее в части федерализма, важно понимать, что федерализм – это подсистема в рамках «большой» национальной

политической системы. Его существование – в качестве конституционной формальности (как сейчас) или реальности – зависит от того, пойдёт ли Россия по авторитарному или же по демократическому пути. В первом случае нынешняя модель авторитарного федерализма с большой долей вероятности сохранится, по крайней мере в своей основе. В случае начала демократических реформ эта модель должна быть разрушена, поскольку с демократией она принципиально не совместима.

Разрушение нынешней модели *отношений* Москвы и регионов, однако, не означает, что будет разрушена федеративная *структура*: регионы с их границами, губернаторами, региональными правительствами сохранятся. Болезненный процесс демократизации будет развиваться при федеративной структуре, создающей для него дополнительные издержки и риски. Поэтому, обсуждая необходимость или желательность демократических реформ в России, ни в коем случае нельзя игнорировать проблему издержек переходного периода. Такой издержкой для демократизации в России является федерализм.

В случае, если процесс демократического реформирования в России начнётся и будет обсуждаться проект новой Конституции, вносить большие изменения в существующую конституцию (глава 3, «Федеративное устройство») нецелесообразно. Гораздо важнее сконцентрироваться на создании политических условий для федерализма, поскольку без этих условий федерализму не выжить. Эти условия во многом совпадают с условиями поддержания демократического процесса: конкурентные выборы, сильная партийная система и независимая судебная власть. Необходимо помнить и о том, что особые структурные факторы России задают «коридор возможностей» для федерализма: Россия вынуждена будет сохранить этническую модель федерализма и пойти на большое межбюджетное перераспределение.

Я понимаю, что сегодня, в августе 2023 г., мои рассуждения выглядят большой абстракцией. Нет свидетельств, указывающих на то, когда и чем закончится путинский режим. Но эти рассуждения осмысленны, так как: они не являются мечтаниями о прекрасном будущем, но указывают на те реальные риски и издержки, обсуждать которые придётся. Я надеюсь, что придётся.

Об авторе



Ирина Бусыгина – профессор политологии, приглашённый исследователь Центра Дэвиса в Гарвардском университете, специалист в области федерализма и регионалистики.