

# Рефорум

Александра Гармажапова

## КАК ДЕМОКРАТИЗИРОВАТЬ, ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАТЬ И ФЕДЕРАЛИЗИРОВАТЬ РОССИЮ



РЕФОРУМ

2024

Россия предпринимала несколько попыток стать федерацией, но в них либо отсутствовал элемент демократии, либо федерализм был навязан сверху, без какого-либо участия регионов. Эти попытки, как мы видим, провалились, и страна является федерацией лишь на бумаге.

Но то, что не получилось в прошлом, не означает, что не получится никогда. В бурятском языке есть идиома «Зүрхэ бу алда» – «не сдавайся». Мне важно написать это на бурятском, потому что этнические меньшинства, которые часто становятся заложниками решений большинства, таких как вторжение на Украину, должны принимать активное участие в строительстве будущей федерации.

Жестокий опыт 1990-х и 2000-х учит нас, что граждане обязаны ежедневно участвовать в демократическом управлении страной, в том числе на региональном и местном уровнях, иначе к власти придут автократы и лишат их этой возможности. Без этого участия новорождённая российская демократия вновь станет игрушкой в руках политиков и бюрократов, пытающихся выстроить систему управления «под себя».

Сегодня Россия является агрессором. Она ведёт имперскую агрессивную войну против Украины. Поэтому для неё принципиально важен опыт Западной Германии, которая смогла превратиться из диктаторского государства, совершающего преступления против человечества, в конструктивную демократию. Огромный урок для России преподносит и будет преподносить в будущем Украина, которая сегодня борется за свою свободу и универсальные демократические ценности и в которой несколько лет назад начался процесс децентрализации. Реформаторы новой России должны будут де-факто восстановить Россию как федерацию и впервые попытаться построить её «снизу», по принципу Соединенных Штатов Америки.

Основой будущей федеративной России должны стать муниципалитеты, регионы и развитая историческая память. Её истинными героями должны стать не такие фигуры, как глава ЧВК Вагнера Евгений Пригожин, которому Путин вручил государственную награду Героя России, а борцы за демократию – правозащитник Андрей Сахаров, диссидентка Наталья Горбаневская, оппозиционеры Борис Немцов и Галина Старовойтова, активист-антифашист Тимур Качарава и многие другие. Такой сдвиг потребует масштабных усилий в системе образования, но без этого невозможна ни российская демократия, ни подлинно федеративная Россия.

Россия должна стать федерацией – иначе, учит нас история, она продолжит порочный круг ошибок, нанося ущерб другим странам и, конечно, самой себе.

# Введение

Трагическая война на Украине показала, что мир и безопасность в Европе маловероятны при сохранении нынешнего положения России. Чтобы добиться прочного мира для Европы и благополучия для самого российского народа, требуется полная перестройка России как авторитарного централизованного государства.

Сценарий распада России на несколько государств хотя и обсуждался на нескольких известных форумах, крайне маловероятен, не основан на каких-либо текущих тенденциях и не имеет значительных сил, стоящих за ним. Более вероятным и эффективным средством является федерализация России, за которую выступают большинство видных деятелей российской демократической оппозиции, включая Алексея Навального, Наталию Арно, Михаила Ходорковского и Владимира Милова.

У западных читателей может возникнуть вопрос: «Разве Россия уже не является федерацией?» Глава 3 Конституции РФ действительно описывает федеративное устройство, сегодня Россия находится под централизованным управлением, и это проявляется во всех аспектах жизни страны.

Яркий пример – мятеж ЧВК Вагнера в июне 2023 г. Глава ЧВК Евгений Пригожин, втянутый в конфликт с Министерством обороны, возглавил свои подразделения в «походе на Москву»; его люди преодолели огромное расстояние, почти дошли до столицы, а региональные власти были полностью парализованы и не могли замедлить их продвижение, ожидая указаний из Кремля.

Другой пример – ситуация с государственными языками. Статья 68 Конституции гласит, что «республики вправе устанавливать свои государственные языки, а в органах государственной власти, органах местного самоуправления и государственных учреждениях республик они используются наряду с государственным языком Российской Федерации». Однако использование государственных языков даже в государственных органах и учреждениях является проблематичным. В деле 2021 г., получившем широкую огласку в СМИ, судья [отказался](#) общаться с активистом Алексеем Ивановым на языке коми.

Конституция России также гарантирует всем этническим группам право на сохранение родного языка и устанавливает обязанность создавать благоприятные условия для его изучения и развития. Однако в 2018 г. законодательство [сделало](#) все языки, кроме русского, необязательными. Многие языки оказались на грани исчезновения, в том числе [бурятский](#) и [ненецкий](#). Всё это говорит о том, что Россия ушла от подлинной федерации.

В данной работе мы собираемся исследовать причины этого сдвига и предложить меры по восстановлению федерализации. Мы будем изучать эти вопросы совместно с такими экспертами, как член Европарламента, бывший председатель кабинета министров Литвы Андриус Кубилиус, депутат Европарламента от Германии Сергей Лагодинский, бывший премьер-министр Украины Юрий Ехануров, бывший заместитель министра энергетики России Владимир Милов, депутат парламента Бельгии Жорж Даллемань, политологи Владимир Гельман и Фёдор Крашенинников, бывший президент Монголии Цахиагийн Элбэгдорж и депутат парламента Санкт-Петербурга Борис Вишневский.

# Глава 1. История российского федерализма

## 1.1. Последствия Гражданской войны

Первая попытка создания федеративного государства в России была предпринята в начале XX в.

Вторая часть первой главы первой советской Конституции, ратифицированной в 1918 г., гласила, что Российская Советская Республика образуется на основе добровольного объединения свободных наций, функционирующих как федерация советских национальных республик. Официальное название государства – Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика, РСФСР.

Статья 11 отмечала: «Советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, могут объединиться в автономные областные союзы, во главе которых, как и во главе всяких могущих быть образованными областных объединений вообще, стоят областные Съезды Советов и их исполнительные органы. Эти автономные областные союзы входят на началах федерации в Российскую Социалистическую Федеративную Советскую Республику».

Приверженность большевиков территориальным автономиям могла быть продиктована стремлением обеспечить преданность этнических элит во время Гражданской войны. «Когда происходит смена власти, необходимо создать обширную когорту лиц, получающих выгоды от нового режима. К таким группам относились крестьяне и коренное население. Большевикам это удалось, – отмечает российский политолог Фёдор Крашенинников. Стратегический смысл был и в том, чтобы демонтировать ранее существовавшую правящую элиту и заменить её людьми, которых вы вырастили сами».

После победы в Гражданской войне большевистское правительство приступило к созданию автономных республик. Сталин, стоявший тогда у руля, подходил к автономиям не так, как Ленин: он считал, что «раз это необходимое зло, то надо сделать так, чтобы натравить всех друг на друга». Этим объясняется объединение кабардинцев и балкарцев в одну республику, несмотря на их исторически сложные отношения.

Крашенинников характеризует начальную волну федерализма в 1917-1920 гг. как вынужденную: «Была попытка купить доверие местных элит. Не было идеи создать стабильно работающую федерацию. Наоборот, Сталин хотел, чтобы федерация была нестабильной, чтобы её можно было контролировать».

К 1922 г. на территории бывшей империи образовалось шесть республик: РСФСР, Украинская, Белорусская, Азербайджанская, Армянская и Грузинская ССР. В марте 1922 г. Азербайджанская, Армянская и Грузинская ССР объединились в Закавказскую СФСР. В декабре 1922 г. , Первый Закавказский съезд Советов направил в президиум ВЦИК предложение созвать всеобъемлющий съезд Советов и обсудить на нём вопрос о создании союза советских республик. Параллельно были приняты решения о созыве

Всеукраинского и Всебелорусского съездов Советов.

Путь к этим решениям проложила активная дискуссия о том, каким образом республики будут объединяться в рамках союзного государства. Сторонники сталинской концепции автономизации делали упор на сильную централизацию власти при условии сохранения национально-культурной автономии республик. Предложение Ленина, [поддержанное](#) большинством участников объединительного процесса, предусматривало создание федеративной государственной структуры при сохранении суверенных прав отдельных республик.

Автор доклада – уроженка Бурятии. Судьба этого народа отражает судьбы многих других, населявших СССР.

30 мая 1923 г. президиум ВЦИК принял постановление о создании Бурят-Монгольской автономной ССР. В 1930 г. она была включена в состав Восточно-Сибирского края, в 1937-м край был разделён на Иркутскую и Читинскую области. Ольхонский район был отнесён к Иркутской области, а Улан-Ононский вошёл в состав Читинской области. Это решение было обосновано необходимостью «облегчить сближение руководства областных советских органов с районами, предприятиями, колхозами и совхозами», но на практике привело к разделению республики на пять отдельных сегментов.

До 1937 г. более 90% всех советских бурят были жителями БМАССР. После этих изменений их число сократилось примерно до 50%, отмечает антрополог Аюр Жанаев. Бурятский народ оказался раздробленным, разделённым на три разных субъекта Российской Федерации.

Несмотря на сталинские репрессии, усилившиеся в 1930-е гг. и уничтожившие региональные элиты, номинально республики продолжали существовать. Продолжали выходить газеты на национальных языках, работали театры, продолжалось кинопроизводство.

## 1.2. Эпоха Ельцина

Вторая попытка создания федеративного государства была предпринята после распада Советского Союза. В августе 1990 г. глава Верховного Совета РСФСР Борис Ельцин отправился в свою первую большую поездку по стране, начав её с посещения тогда ещё Татарской АССР. Именно в те дни, выслушав мнение руководства региона о необходимости расширения полномочий автономных республик для их развития, Ельцин произнёс свою знаменитую [фразу](#) «Берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить».

Возможно, это заявление было сделано, чтобы умиротворить региональные элиты и сделать их лояльными бенефициарами будущих реформ: в 1990 г. у главы государства ещё не было ресурсов для подчинения территорий. Ельцин стремился сохранить политическое пространство, доставшееся ему в наследство от советских элит. Для старой элиты решения, касающиеся регионов, выглядели проще: управление страной они строили с помощью силового контроля; если руководитель региона не выполнял решения ЦК КПСС, его ждало наказание.

В 1992 г. был заключён Федеративный договор. Регионы вместо административных единиц централизованного управления стали правовыми единицами.

В 1993 г. была ратифицирована Конституция Российской Федерации, статья 1 которой прямо гласила: «Российская Федерация – Россия – есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления»; «наименования Российская Федерация и Россия взаимозаменяемы».

При Ельцине была предпринята попытка более справедливого участия регионов в государственных делах. С 1996 по 2001 гг. верхняя палата Федерального собрания, Совет Федерации, состояла из губернаторов регионов и председателей региональных законодательных собраний. Они собирались в Москве на регулярные сессии.

Федеральные чиновники, работавшие в то время, утверждают, что им было запрещено вмешиваться в дела регионов. В 1999-2000 гг. соотношение доходов центра и регионов в консолидированном бюджете составляло 50 на 50.

Жительница Якутии Саргылана Кондакова вспоминает 90-е: «У нас была своя конституция, свой президент, который развивал регион. Тогда мы изучали якутский язык в школах. Международная деятельность шла в обход Москвы: австрийцы приезжали к нам строить медицинский центр, канадцы – музыкальную школу. Английский был третьим государственным языком, республика оплачивала обучение якутов в российских вузах».

В 1999 г. губернаторы на консолидированной основе даже составили крупнейшую оппозицию Ельцину. В те годы именно региональные лидеры создавали условия для центра, желаемые результаты на президентских выборах для Бориса Ельцина в обмен на деньги. Минтимер Шаймиев, президент Республики Татарстан, Муртаза Рахимов, президент Башкортостана, Эдуард Россель, губернатор Свердловской области, и другие считались губернаторами-тяжеловесами, имеющими право голоса в Москве.

Но федерализм не прижился: период был довольно коротким, не было введено формальных механизмов для его институционализации, и в целом в российской политике отсутствовала федералистская культура.

При Владимире Путине все робкие меры по федерализации России были уничтожены. Придя к власти, Путин начал выстраивать свою «вертикаль власти», которая включала в себя уничтожение независимых СМИ, существенное изменение соотношения доходов центра и регионов, отмену выборов губернаторов, а также изменение системы формирования Совета Федерации.

## 1.3. Путинский «федерализм»

Путин начал подрывать федеральные принципы в самом начале своего правления. В 2002 г. он изменил порядок формирования Совета Федерации, заполнив его региональными представителями, не имеющими политического влияния.

Воспользовавшись терактом в Беслане в сентябре 2004 г., повлекшего гибель 334 человек, Путин предложил в качестве ответной меры отменить выборы глав регионов, сославшись на необходимость единой государственной власти и «последовательного федерализма». Предложение стало звеном в цепи серьёзных поправок в Бюджетный кодекс, принятых за три недели до этого, которые изменили межбюджетные отношения, отняв средства у регионов (по состоянию на 2023 г. российские регионы получают лишь около 30% налоговых поступлений, собранных в их пределах, но об этом ниже).

В 2000-е же годы Кремль взял курс на упразднение президентства в национальных республиках. Эта попытка централизации была публично поддержана лидерами этих регионов, а глава Чеченской Республики Рамзан Кадыров, в частности, [заявил](#), что «только один государственный деятель в России имеет право называться президентом». Сильные исполнительные должности были ликвидированы во всех субъектах Российской Федерации, остался только один сильный лидер, Владимира Путин.

Поправки к Конституции 2020 г. способствовали дальнейшей централизации власти в России и обнулили количество президентских сроков Путина: изменение коснулось части 3 статьи 81 Конституции, согласно которой человек не может занимать пост президента более двух сроков. Пересмотренное положение [не учитывает](#) количество сроков, которые человек мог занимать эту должность до введения поправки в действие, и не лишает его возможности занимать пост президента в будущем.

### 1.3.1. Контроль Кремля над региональными руководителями

Кремль контролирует регионы с помощью финансовых инструментов. Этот механизм функционирует неформально, так как в российском законодательстве нет нормы, предусматривающей отказ в финансовой помощи «несговорчивому» региону и то, что дружеские отношения кандидатов с центром гарантируют региону финансирование в будущем.

В Кремле не скрывают, что качество личных отношений губернатора с федеральным центром влияет на уровень финансирования региона. Рассмотрим губернаторские выборы 2023 г. в Республике Хакасия. В выборах участвовал кандидат, поддерживаемый центральной властью, депутат Государственной думы от партии «Единая Россия» и ветеран российского вторжения в Украину Сергей Сокол. Его конкурент – действующий коммунист Валентин Коновалов, который получил свой пост в 2018 г. в результате протестного голосования. Когда в Кремле поняли, что рейтинг Сокола не растёт из-за «неудачного позиционирования» (избирателям не понравился образ ветерана), они [стали продвигать](#) Сокола как «эффективного лоббиста», который добьётся преференций для региона от федерального центра.

Кроме пряника, есть и кнут, который Кремль очень активно использует для контроля над региональными руководителями: это возможность президента Российской Федерации отстранить от должности избранного губернатора региона.

Ярким примером, подчёркивающим субъективный характер этого положения, стала отставка Сергея Фургала, губернатора Хабаровского края. Фургал был избран губернатором от ЛДПР в 2018 г., победив действующего главу региона, кандидата от правящей партии «Единая Россия» Вячеслава Шпорта. Будучи губернатором, Фургал снизил себе зарплату и запретил чиновникам летать бизнес-классом. В ноябре 2019 г. была [обнародована](#) запись разговора Фургала с полномочным представителем президента в Дальневосточном округе Юрием Трутневым, который раскритиковал губернатора за то, что рейтинг Владимира Путина в регионе падает, а Фургала – растёт. Москва решила наказать Фургала за это, а также за то, что регион стал практически единственным, где «Единая Россия» [не получила](#) большинства в региональном парламенте. 20 июля 2020 г. Владимир Путин отстранил Фургала от должности, сославшись на «утрату доверия».

Законодательство об «утрате доверия» в целом используется в России как инструмент политической борьбы. Одним из первых, кто был отправлен в отставку по «утрате доверия», был тяжеловес Юрий Лужков, управлявший столицей 18 лет. «Мэр – это подчинённый президента, а не наоборот, поэтому нужно было своевременно предпринять необходимые шаги для нормализации этой ситуации», – [сказал](#) нынешний президент Путин, комментируя решение тогдашнего президента России Дмитрия Медведева.

### 1.3.2. Современная структура Российской Федерации

В Конституции РФ нет чёткого указания на то, какой модели правления придерживается страна – парламентской или президентской. Однако конституционные элементы, определяющие роль президента, указывают на вторую. Президентская власть в России занимает важное место в системе разделения властей, имея определённый приоритет над законодательной, исполнительной и судебной ветвями. Можно сделать вывод, что Россия функционирует как президентская республика, хотя и с определёнными нюансами.

Статья 5 Конституции подчёркивает равное положение всех субъектов Российской Федерации при взаимодействии с федеральными органами государственной власти. Этот принцип оказался на слуху после того, как Эдуард Россель, губернатор Свердловской области, в 1993 г. провозгласил Уральскую республику, выступая за то, чтобы регионы имели полномочия, эквивалентные национальным республикам. Россель утверждал, что проблема возникла в 1992 г. после заключения Федеративного договора, когда стало очевидно, что регионы, одобдившие договор, имеют разный статус: автономные округа и республики в составе РСФСР получили более широкие экономические полномочия, чем остальные субъекты. Республика просуществовала несколько месяцев.

В мае 2000 г. были определены рамки восьми федеральных округов: Центральный, Северо-Западный, Южный, Приволжский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный и Северо-Кавказский.



Статья 10 Конституции определяет структуру государственной власти: она осуществляется через основные субъекты, к которым относятся президент, Федеральное собрание (в составе Совета федерации и Государственной думы), правительство, суды. Одновременно в отдельных субъектах РФ государственную власть осуществляют создаваемые ими органы управления.

### 1.3.3. Муниципальный уровень управления

Органы местного самоуправления не входят в реестр органов государственной власти: статья 12 Конституции прямо закрепляет, что местное самоуправление обладает самостоятельностью в пределах своих компетенций.

На практике муниципальные власти в России зачастую не обладают серьёзными полномочиями. Например, в 2015 г. решение Москвы об «оптимизации» школ в Карелии не только вызвало возмущение местных, но и обернулось сокращением бюджета. Региональные власти предложили муниципальным образованиям самостоятельно финансировать вспомогательный персонал школ, в результате учителя одновременно вели уроки для учеников пятых, sixth и девятых классов, несколько предметов сливались в один.

В статьях 71 и 72 Конституции РФ подробно перечислены предметы ведения Российской Федерации, а также предметы «совместного ведения» Российской Федерации и регионов. В вопросах «совместного ведения» у РФ явное преимущество – она обладает большим аппаратом и значительными ресурсами. Такая схема очерчивает не два равноправных субъекта, а доминирующий федеральный центр и регионы с ограниченными ресурсами.

После подробного перечисления полномочий Российской Федерации статья 73 отмечает: «Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти». Получается, что регионы должны доказывать свои полномочия для решения конкретных вопросов, в то время как федеральный центр имеет полномочия, чётко прописанные в Конституции.

# Глава 2. Модели децентрализации

## 2.1. Литовская и украинская перспективы

### 2.1.1. Литва: преодоление советского наследия

Андрюс Кубилиус, бывший глава литовского кабинета министров, а ныне член Европейского парламента, рассказывает: «В 1990-х гг. мы обрели независимость и с оптимизмом отправились на новые парламентские выборы, полагая, что люди поддержат нас, поборников демократии. Однако бывшие коммунисты получили голоса избирателей на фоне экономических проблем. Надежды на быстрое улучшение качества жизни, как в Швеции, не оправдались». Даже после 14 лет независимости, в 2004 г., когда Литва вступила в Европейский союз и НАТО, опрос, проведённый партией Кубилиуса, показал: 54 % респондентов выбрали бы жизнь при СССР.

География Литвы такова, что в стране изначально развивались местные общины, и передача полномочий муниципалитетам прошла легко. «Территориальная община – это либо люди, живущие в одной деревне или посёлке, либо коалиция жителей нескольких деревень или поселков, имеющих общее центральное управление. Деревни обычно объединяются в общины, в одном районе около 10 общин», – объясняет Кубилиус.

Россия сталкивается с противоречием между восстановлением имперского статуса и обеспечением нормальной жизни для своих граждан. Кубилиус предлагает продвигать идею «неавторитарной» жизни в России, ссылаясь на цитату Збигнева Бжезинского: «Россия может быть либо империей, либо демократией, но не может быть и тем, и другим». По его мнению, Европейский союз мог бы стать маяком для новой России благодаря свободной торговле и безвизовому режиму (при условии, что Россия действительно станет стабильной демократией).

Режимам с тоталитарным прошлым и настоящим нужны интеллектуалы, которые создадут новые обоснования и ценностную основу для будущего, включая конституцию, лишённую имперских амбиций и выступающую за федерализм и ответственное правительство, считает Кубилиус: «Наш путь был относительно прост: мы стремились дистанцироваться от России, и перед нами открылись ворота Запада. Для России путь более запутанный и требует интеллектуальных усилий».

### 2.1.2. Опыт Украины: От «оранжевой революции» к децентрализации

О децентрализации и необходимости объединения сельских советов и местных органов власти в Украине заговорили ещё в конце 1990-х. В тот период там насчитывалось более 11 000 местных советов, включавших в себя образования разного размера, от небольших сёл до крупных городов. Было понятно, что необходимо децентрализовать полномочия и передать их местным органам власти, но небольшие структуры не обладали достаточным потенциалом для эффективного осуществления этих полномочий.

Украина добилась значительного прогресса в децентрализации в 2005 г, после «оранжевой революции». Процесс децентрализации начался с Киевской области. Правда, местные аграрные олигархи решительно выступили против создания более обширных территориальных общин на местном уровне. Против реформы объединились и те, кто проигрывал от неё в моменте (к примеру, руководители и сотрудники сельских советов столкнулись с перспективой потерять работу).

Следующее оживление темы децентрализации произошло после Евромайдана 2013-2014 гг. В этот период было принято постановление о начале процесса консолидации малых советов. Он продолжается до сих пор, сегодня число объединённых территориальных общин достигло 1439, а идеальный показатель – около 900.

Бывший глава украинского кабинета министров Юрий Ехануров рассказывает: «После создания общин районы как промежуточное звено между областями и территориальными общинами остаются в состоянии неопределённости: у них минимальные финансовые ресурсы, поскольку значительные средства находятся в территориальных общинах. Предполагалось, что в условиях децентрализации в районах останутся только представители центрального правительства, префекты, которые должны были следить за тем, как территориальные общины соблюдают конституцию и законы Украины, не занимаясь экономическими вопросами. К сожалению, из-за войны этот процесс был прерван. Эксперты комитета Верховной Рады, курирующего административно-территориальную реформу, подробно обсуждают перспективу наделения районов исключительно надзорными и контрольными функциями. Очевидно, это направление будет преобладать».

В 2020 г. Верховная Рада приняла законопроект «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Украины о приведении в соответствие норм бюджетного законодательства в связи с завершением административно-территориальной реформы», провозглашающий независимость территориальных общин: районные власти не будут иметь над ними ни административного, ни финансового влияния. В 2021 г. все территориальные общины перешли на прямые отношения с государственным бюджетом, наделяя общины исключительными полномочиями по управлению финансами. Все налоговые поступления, полученные от зарплат граждан, полностью остаются в ведении местных властей.

Процедура образования территориальных общин в Украине добровольная и зависит от решения общего собрания. Поселениям необходимо продемонстрировать свои перспективы на успешную интеграцию в процветающее сообщество, показать, что объединение принесёт взаимную выгоду. Иногда такие выгоды очевидны: так, в Закарпатской области общины, где проживали венгры, объединены в один район. Соответственно, на указателях в этом районе преимущественно размещены венгерские надписи, частично дублирующиеся на украинском языке.

Украинские власти рассматривают перспективу укрупнения регионов, образования 8-10 крупных образований на территории Украины. Но эта идея пока недостаточно проработана.

При этом различия между успешными (часто городскими) и отстающими общинами очевидны. Малонаселённые регионы, примыкающие к чернобыльской зоне отчуждения, сталкиваются со специфическими сложностями (например, в вопросе содержания школ). Крайне важно определить жизнеспособные источники дохода для этих северных регионов, возможно, задействовав такие отрасли, как лесозаготовка и добыча янтаря. Ровенская область, например, эффективно адаптировалась благодаря обилию янтарных ресурсов.

«Работа с обнищавшими общинами – сложная задача. Мы должны руководствоваться здравым смыслом. Я выступал за расширение Киевского района и создание Криворожского района с промышленной зоной, где общины из трех районов могли бы объединиться на добровольной основе. Так называемая бедность северных регионов относительна: они обладают ценными лесными ресурсами. Запустив деревообрабатывающую и мебельную промышленность, мы сможем решить эту проблему. Крупные сообщества более гибкие и способные. Мы должны показать привлекательность региона и объяснить, почему это хорошее место для инвестиций, стимулировать здоровую конкуренцию», – говорит Ехануров.

В Украине не утихают споры о том, как используются средства общин. Например, на западе Украины критике подвергся случай, когда община выделила значительную сумму на строительство стадиона во время конфликта. Лидеры общин, которые назначают себе высокие зарплаты, также подвергаются критике. Такие дискуссии могут замедлить проведение реформ, но в то же время повышают осведомленность граждан о том, как расходуются налоги, способствуя большей подотчетности и в конечном итоге благоприятно сказываются на развитии гражданского общества.

Полномасштабное российское вторжение 2022 г. послужило неожиданным катализатором децентрализации. Один из примеров – создание территориальных сил обороны в составе украинских вооружённых сил. В ответ на вторжение граждане быстро начали формировать территориальные бригады. Вокруг таких бригад возникли местные логистические связи, что в некоторой степени ослабило давление со стороны Киева.

На протяжении многих лет Кремль намеренно сеял раскол между восточными и западными украинцами, но война пресекла и все инсинуации о возможном распаде Украины. «С 24 февраля 2022 г. молодёжь полностью перешла на украинский язык. Памятник Ленину демонтирован, и, похоже, в конце концов нам придётся поставить памятник Путину, которого нелепо называют "основателем украинской нации"», – иронизирует Ехануров.

Недавние опросы общественного мнения свидетельствуют, что население выступает за расширение прав и возможностей местных властей. Политические партии были вынуждены включить эти идеи в свои программы. По словам Еханурова, средний украинец стремится к созданию своего собственного домена, свободного от необоснованного вмешательства. Он готов выполнять свои налоговые обязательства при минимальном вмешательстве центрального правительства.

Ехануров подчёркивает ключевую роль Европейского союза и НАТО, которые стали

путеводной звездой для Украины: «Польша служит для нас особенно поучительным примером. Они прошли похожий путь, и важно изучить ошибки, с которыми они столкнулись, чтобы избежать их», – резюмирует эксперт.

Мнения обоих экспертов, бывших премьер-министров Литвы и Украины, – важно укреплять местное самоуправление, а Европейский союз служит ключевым ориентиром.

Реформы, проведенные в обеих странах, способствовали их демократизации. Во время правления коррумпированного президента Украины Виктора Януковича административно-территориальные реформы постоянно откладывались. К ним вернулись только после потрясений, вызванных революцией 2013-2014 гг. Это подчёркивает фундаментальную истину: децентрализация не может быть достигнута без одновременной демократизации.

## 2.2. Германия и США как примеры успешных федераций

### 2.2.1. Германия: От агрессора к лидеру свободного мира

Немецкий федерализм имеет глубокие культурные и исторические корни, в его основании – историческое разнообразие. Сильные национальные идентичности (Бавария, Саксония, Баден, Гессен, Гольштейн и т.д.) сформировали региональные идентичности после объединения страны в 1871-м.

После поражения во Второй мировой войне антигитлеровская коалиция разделила Германию на зоны оккупации: Западная Германия (Федеративная Республика Германия, ФРГ) находилась под управлением США, Франции и Великобритании, а Восточная Германия (Германская Демократическая Республика, ГДР) – под контролем Советского Союза. Такая схема позволяла миру в режиме реального времени наблюдать за тем, какой план – западный или советский, – окажется более успешным.

«Германии повезло, что она смогла существовать как государство. И повезло, что благодаря Америке, Великобритании и Франции ей позволили сформировать западное государство, позволили сформировать демократию», – говорит на условиях анонимности представитель немецкого политического истеблишмента.

13 июля 1947 г. министры иностранных дел 16 европейских государств одобрили американский проект – Программу восстановления Европы, более известную как [план Маршалла](#). Западногерманские земли (в то время их было 10) стали его неотъемлемой частью.

Советский Союз построил ГДР по своему образу и подобию – без свободы и ресурсов. Как и другим странам Центральной Европы, оккупированным СССР, ей было запрещено участвовать в плане Маршалла. В 1961 г. власти возвели стену вокруг Западного Берлина – границу ГДР.

Советский опыт явно был провальным, и это стало очевидно для западных государств. В конце 1990 г. единство Германии было восстановлено. ФРГ присоединила к себе ГДР.

Сегодня Германия – успешное государство со стабильной демократией, навсегда отказавшееся от имперских амбиций. Правительство Германии делится на три уровня – федеральный, земельный и муниципальный. В структуру федеральной власти входят канцлер, президент, бундестаг и бундесрат. Бундестаг состоит из депутатов, избираемых прямым голосованием. В бундесрате нет выборных членов, в него входят губернаторы земель (которые избираются своими землями) и государственные министры. Губернаторы часто являются политическими фигурами с общенациональной репутацией и играют важную роль на федеральном уровне.

Некоторые федеральные земли довольно велики, население других не превышает миллиона человек.

Как Германия решила проблему потенциального доминирования нескольких сильных земель? Во второй палате парламента крупные и влиятельные земли, такие как Северный Рейн-Вестфалия или Бавария, обладают всего шестью голосами, в то время как более мелкие земли, такие как Бремен и Гамбург, с населением около или менее миллиона человек, имеют по три голоса. Это равносильно половине права голоса более крупного государства.

Сферы ответственности разграничены между правительствами штатов и федеральным правительством. За иностранные дела и оборону отвечает федеральный уровень, за внутреннюю безопасность, культуру и образование отвечают земли. Немецкие города и муниципалитеты обладают определёнными правами, которые не могут быть отняты у них ни на уровне земель, ни на федеральном уровне.

Всё это подчёркивает значимость земельного уровня. «Если мы говорим о плохих школах, то возмущение автоматически направляется не в сторону Берлина. Да, популисты скажут, что в наших школах всё ужасно из-за мигрантов, но большинство ответит на это: "Почему вы возмущаетесь? У нас [в нашей земле] есть собственный министр образования, к ней и надо обращаться"», – объясняет депутат Европарламента от партии зелёных Германии Сергей Лагодинский.

Большая часть налогов – это так называемые совместные налоги, которые поступают одновременно на земельный и федеральный уровень. Кроме того, существует так называемый *Länderfinanzausgleich* – механизм компенсации неравенства разных земель. Северные земли намного беднее южных, и существуют компенсации, которые северные земли делят между собой. Южане иногда выражают недовольство. Запад помогает Востоку: до 2021 г. каждый гражданин на Западе платил так называемый взнос солидарности с новыми федеральными землями, который был введён после воссоединения для финансирования проектов по восстановлению и модернизации территорий бывшей ГДР.

В Германии работает чёткая система сдержек и противовесов. Судьи не могут быть смещены, если они не были осуждены за преступления. Губернаторы избираются землями: жители земли выбирают парламент, а парламент выбирает губернатора. Губернатор может быть смещён только парламентом земли, но никак не федеральным правительством.

Отвечая на вопрос о том, как Германия стала федеративным и демократическим государством, Лагодинский выделяет два фактора: оккупацию (которая не оставила другого выбора) и изменение менталитета, вызванное оккупацией (что привело к внедрению оккупационными властями новой политической культуры).

У федерализма есть сторонники как среди левых, так и среди правых политических сил. Консерваторы выступают за политический федерализм как средство обеспечения должного внимания сельским общинам, а не только крупным городам. Левые считают, что федерализм позволяет людям принимать несколько идентичностей, признавая, что человек может быть одновременно северным рейн-вестфальцем, европейцем и немцем, и препятствует концентрации власти, защищая людей от произвола.

Опыт Германии – это опыт трансформации государства с беспокойной историей к демократии. Страна сумела честно оценить исторические ошибки и встать на путь законности. Федерализм и демократия способствуют благополучию граждан: не случайно в послевоенное время многие жители советской ГДР искали убежища в Западной Германии (и никогда наоборот).

### 2.2.2. Соединённые Штаты Америки: [grassrout-федерация](#)

Соединённые Штаты – федеративная президентская республика, состоящая из 50 штатов и округа Колумбия. Как и в России, президент оказывает значительное влияние на внутреннюю и внешнюю политику. Однако, в отличие от России, в США действуют устоявшиеся демократические институты, которые препятствуют концентрации абсолютной власти, что делает вероятность её силового захвата практически невозможной.

Показательный пример – неудачная попытка сторонников бывшего президента США Дональда Трампа захватить Капитолий в январе 2021 г. Верная Трампу толпа ворвалась в Капитолий, стремясь отменить результаты президентских выборов, нарушить демократический процесс и не дать Джо Байдену сменить Трампа в Белом доме. Законодатели были вынуждены скрываться, но в конечном итоге удостоверение победы Джо Байдена на выборах было продолжено, а Трампу предъявлены многочисленные уголовные обвинения в различных штатах, включая Нью-Йорк, Флориду, Вашингтон и Джорджию.

Само правительство США развивалось по «снизу вверх», а не «сверху вниз», как в Российской Федерации. В 1776 г. 13 американских штатов выступали за децентрализованный подход, при котором штаты решали большинство вопросов, а федеральный уровень занимался в основном военными проблемами. Однако уже через год-два они осознали необходимость формирования федерального бюджета и создали казначейство, а затем и штат государственных служащих. Со временем штаты осознали важность федерального правительства.

В 1787 г. была принята действующая Конституция США. Она обозначала три ветви власти: законодательная (ответственная за разработку законов), исполнительная (отвечающая за исполнение законов) и судебная (занимающаяся толкованием законов).

Эти полномочия были распределены конституцией между Конгрессом США, президентом и федеральными судами соответственно. Создатели конституции намеренно выстроили правительство таким образом, чтобы предотвратить накопление чрезмерной власти какой-либо одной ветвью власти и создать систему сдержек и противовесов. Во время Конституционного конвента 1787 г. авторы обсудили идею создания двухпалатного конгресса, в котором одна палата представляла бы демократический принцип, а другая, Сенат, служила бы совещательным и более независимым органом, чтобы уравновесить демократическое влияние.

Конституция США устанавливает систему двойного суверенитета, разделяя власть между штатами и федеральным правительством. Хотя федеральный закон является верховным в соответствии с клаузулой о верховенстве, конституция устанавливает ограничения, не позволяя национальному правительству выходить за рамки своих полномочий или нарушать суверенитет штатов.

Десятая поправка конституции гарантирует, что все полномочия, не предоставленные в явном виде федеральному правительству, сохраняются за штатами и народом. Все правительства штатов повторяют федеральную модель, имея исполнительную, законодательную и судебную ветви власти, хотя трёхпартийная структура не является обязательной по Конституции США. Федеральные выборы, которые проходят каждые два года (для президента – каждые 4 года), проводятся в первый вторник после первого понедельника ноября. Этими выборами управляют органы власти штатов и местного самоуправления, и особенности их проведения варьируются от штата к штату.

Сенаторы и члены Палаты представителей избираются непосредственно народом, губернаторы не играют непосредственной роли в выборе сенаторов. Некоторые эксперты утверждают, что такое отсутствие прямой связи ослабляет связи между федеральным уровнем власти и уровнем власти штатов, поскольку губернаторы штатов, как правило, занимаются делами на уровне штата.

Штаты США обладают значительными налоговыми полномочиями, позволяющими им взимать различные государственные налоги, например подоходный. Каждый штат генерирует собственные доходы и имеет право самостоятельно решать, как распределять и использовать эти средства.

Штаты обладают значительной автономией в вопросах политических практик. Например, после того как в июне 2022 г. Верховный суд отменил решение по делу «Роу против Уэйда» и право на аборт лишилось конституционной защиты, многие штаты приняли меры по ограничению или даже запрету аборт, в то же время в других аборт доступны свободно. Ещё один пример принятия решений на уровне штатов – легализация рекреационного потребления каннабиса; сегодня его легализовали 23 штата, а также округ Колумбия, Гуам и Северные Марианские острова.

Хотя и США, и РФ сталкиваются с деликатными расовыми проблемами, важно признать, что Соединенные Штаты добились заметного прогресса в этой области. Однако из-за различий в колониальной истории сравнивать эти две страны в данном вопросе, возможно, не совсем корректно. В Соединённых Штатах существует академический



дискурс о деколонизации, в то время как в Российской Федерации этот вопрос маргинализирован и не рассматривается как важная тема для серьезных дискуссий о будущем. Ряд экспертов полагает, что этнические проблемы в меньшей степени связаны с федерализмом, а в большей – с вопросом прав человека.

## Глава 3. Три столпа: демократизация, децентрализация и рефедерализация

Политолог Владимир Гельман подчёркивает, что потенциальным архитекторам предстоящих реформ необходимо придерживаться последовательного подхода: на начальном этапе в центре внимания должна быть демократизация: «Необходимы не только законодательные реформы; прежде всего, важны политические реформы. Иначе возникает серьёзный риск раздробления страны на множество мелких авторитарных режимов в отдельных регионах вместо единой национальной структуры власти».

Децентрализация должна быть комплексной. Гельман выступает за замену преобладающего на практике и в законодательстве вертикального механизма управления иными механизмами, ориентированными на обеспечение подлинной автономии регионов и муниципалитетов. Эта автономия будет включать в себя как политические, так и экономические аспекты.

### 3.1. Бюджетный федерализм

Экономическая составляющая, то есть фискальный федерализм, является основой федерации и имеет огромное значение в рамках экономической и политической системы; меж тем ей часто уделяется недостаточное внимание.

За последние 30 лет в России произошли значительные изменения в распределении налоговых поступлений между регионами и центральным правительством. В 1994 г. примерно три четверти собранных налогов оставалось в регионах, в настоящее время в регионах остаётся около 35% налогов. Муниципалитеты, как правило, лишены собственных источников дохода: в консолидированном бюджете России доля собственных доходов муниципалитетов составляет менее 5%. При этом полномочия, которые, согласно Конституции РФ, закреплены за центром, с годами не становятся больше. Иными словами, у регионов в два раза меньше денег, чтобы ответить на те же вызовы.

Член партии «Яблоко», депутат Законодательного собрания Санкт-Петербурга Борис Вишневский предлагает сосредоточиться на изменениях в бюджетном и налоговом кодексах. В российской бюджетной системе каждый уровень власти управляет финансами нижестоящего уровня: федеральное правительство определяет финансирование

регионов, а регионы – финансирование муниципалитетов. Сегодня значительная часть доходов российских регионов поступает в центральное правительство, которое затем перераспределяет их через субсидии и дотации по совершенно произвольным критериям, не согласованным с субъектами федерации. Финансовая зависимость ведёт к политической: взамен центр ожидает лояльности и конкретных результатов выборов, формируя «вертикаль власти».

Муниципалитеты имеют ограниченные источники доходов и в основном полагаются на региональные фонды.

Идеальная структура распределения налогов – около 30% в пользу федерального правительства, 30% в пользу региона и 30% в пользу местных муниципалитетов. Чтобы предотвратить вмешательство центра через федеральные законы, это распределение должно быть гарантировано в Конституции РФ.

Доходы разных регионов неравномерны. Чтобы решить эту проблему, реформа может гарантировать, что регионы будут оставлять себе больше своих денег (например,  $\frac{3}{4}$ ), а для поддержания стабильности между регионами будет согласован процесс компенсации. Если бедный регион не может найти поддержки у других регионов, он может обратиться за финансовой помощью к федерации, но это может ограничить его независимость. При этом Владимир Гельман считает, что регионы, имеющие значительные собственные доходы, должны справляться со своими обязанностями, не требуя дотаций из федерального бюджета.

Регионы также должны иметь контроль над недрами, за исключением двух случаев: это рентные доходы, направляемые на нужды армии и центрального аппарата, и надзор центрального правительства за соблюдением федеральных законов в области недропользования.

## 3.2. Вертикальное перераспределение полномочий

Конституция России наделяет федеральное правительство слишком большими полномочиями, оставляя региональные полномочия неясными. Мы предлагаем изменить ситуацию: вместо того чтобы регионы доказывали свои права, федеральный центр должен обосновывать свои полномочия.

Сегодня федеральное правительство контролирует всё, если не указано иное. Должно быть наоборот: муниципалитеты и регионы делегируют центральному правительству ограниченный набор полномочий в таких областях, как оборона и государственная политика, и федеральное правительство не должно превышать эти полномочия. Владимир Гельман обращает внимание на крайне ограниченные в настоящее время полномочия муниципалитетов. Существующий пакет законов о местном самоуправлении должен вернуться к законодательной базе, [сформированной](#) в 2003 г. («Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Вопросы, связанные с этнической или религиозной принадлежностью, могут

быть переданы в ведение муниципалитетов с расширенной автономией. Например, отдельные муниципалитеты могли бы самостоятельно принимать решение о принадлежности к православию, исламу, буддизму и другим подобным конфессиям. На каком языке муниципалитет решит говорить, на том он и будет говорить. Это не федеральный или региональный вопрос.

Над муниципалитетами должна стоять Конституция Российской Федерации, которая обязана гарантировать права каждого гражданина. Если житель баптистской деревни, например, не хочет исполнять баптистские обряды, никто не имеет права его заставлять.

России нужна децентрализованная система с большим количеством сдержек и противовесов, с тысячами независимых центров принятия решений, чтобы централизованный захват власти был максимально затруднен. Должна существовать вертикальная система судов, местной, т.е. муниципальной полиции, и федеральной полиции, которая расследует уголовные преступления.

### 3.3. Проверки и балансы

Важно, чтобы и центральная власть была сильной, и регионы обладали властью. Чтобы соблюдался баланс.

Владимир Милов, политик и бывший заместитель министра энергетики России, предлагает использовать подход «кнута и пряника», поощрения и наказания. Кнут – это наличие системы, которая следит за тем, чтобы регионы следовали демократическим правилам, чего-то вроде Венецианской комиссии (внешней группы, предоставляющей консультации по правовым и конституционным вопросам для защиты демократии в рамках Совета Европы). Несколько таких надзорных групп, которые не контролируются основным правительством, помогут обеспечить прозрачность правительств и следование демократическим ценностям. Они будут представлять различные части правительства и общественности, проверяя любые действия, которые могут ограничить права и свободы людей.

«Русская Венецианская комиссия» обязана будет анализировать любой законодательный или нормативный акт на региональном или местном уровне. Например, глава региона решил изменить систему выборов в региональный парламент в своих интересах. Комиссия рассматривает это решение и делает вывод, соответствует ли оно базовым стандартам демократии, основам Конституции и т. д. Если нет, то федеральный уполномоченный орган подаёт иск об отмене этого правового акта.

Федеральное правительство должно сделать всё, чтобы поддержать инвестиционную конкуренцию и прогресс, в том числе с точки зрения политических институтов. Регионы, в которых будет происходить попытка узурпации власти, столкнутся с проблемами в привлечении инвесторов. Если во главе региона будет установлена диктатура, деньги туда не пойдут. Кто быстрее достигнет прогресса, тот и выигрывает в финансовом плане.

Предложения Милова охватывают следующие ключевые моменты:

- делегирование полномочий снизу, т.е. фактическое создание России снизу;
- компактное федеральное правительство, полномочия которого чётко разграничены;
- система мониторинга и быстрого реагирования на антидемократические тенденции в низах;
- поддержание конкуренции между регионами.

Владимир Гельман отмечает, что в 1990-е годы в России уже были случаи, когда влиятельные региональные лидеры оказывали существенное давление на Москву, требуя фискальных трансфертов и контроля над ресурсами. В ответ на такое давление центральные власти вынуждены были идти на уступки. При этом «региональные лидеры превратились в "удельных князей" и делали, что хотели. Это было контрпродуктивно».

«В США отказ принять результаты демократического состязания – это атака на демократические институты. Каждый должен развивать политическую культуру и учиться принимать поражение, нужно дать подробную характеристику действиям, которые являются антидемократическими. Например, попытка подчинить себе процесс назначения судей – одну из ветвей власти, – это атака на демократию и должна стать общественным табу», – говорит Милов.

В 1990-е борьба в России велась по принципу «победитель получает всё», но в 2000-х годах произошёл поворот в противоположную сторону: центральные власти, почувствовав свою силу, стали навязывать субъектам свои правила. Маятник качнулся в другую сторону.

«У федерального правительства должны быть инструменты воздействия на региональные власти, если они нарушают законы. Позволить субъектам действовать на своё усмотрение – не лучший вариант. Что именно следует предпринять, чтобы не впасть в крайность, – это вопрос к будущим партиям и политикам, которые будут проводить децентрализацию», – рассуждает Гельман. По его мнению, именно будущие партии могут удерживать маятник, не дать ему раскачаться снова. Если в регионе есть коалиционное правительство, куда входят представители разных партий, и у них есть центральные органы власти, перед которыми они отчитываются на национальном уровне, это определённая гарантия от самых ярких проявлений субнационального авторитаризма. И эти акторы могут появиться только в результате демократизации в масштабах Российской Федерации.

Гельман полагает, что единицами децентрализации могут стать федеральные округа. Возможны выборы в Государственную думу РФ не по единому общефедеральному округу, а по макрорегиональным округам – например, партия выдвигает своих кандидатов на Северо-Западе, в Поволжье, на Урале и т.д. И на этих же уровнях работают подразделения федеральных органов власти. Макрорегионы, которые примерно соответствуют нынешним федеральным округам, можно использовать для общения с муниципалитетами, находящимися «на задворках» политики.

## 3.4. Создание суперрегионов

Российская Федерация – централизованное государство с вопиющими диспропорциями в распределении финансовых и социальных ресурсов между Москвой и Санкт-Петербургом и другими регионами.

По прогнозам, доходы Москвы в 2023 г. составят 3,746 трлн рублей, а расходы – 4,183 трлн. Для сравнения, в Бурятии прогнозируемые [доходы](#) на 2023 г. – 100,8 млрд рублей, а расходы – 108,1 млрд. Население Москвы около 13 млн человек, в Бурятии проживает около 1 млн, но даже при умножении 100 млрд на 13 сумма не достигает 4 триллионов рублей.

Различается и плотность населения: если в Санкт-Петербурге проживает около 5 млн человек, то в Еврейской автономной области – 147 458 человек, в Чукотском автономном округе – 47 840.

Идет дискуссия о том, как лучше управлять этими регионами. Политолог Владимир Пастухов предлагает разделить страну на большие территории, сосредоточенные вокруг крупных городов, создать федерации внутри федерации. Города [будут служить](#) центрами образования и инноваций. Предложение Пастухова об укрупнении регионов можно критиковать за циничность, но содержать город действительно экономически выгоднее, чем деревню; оптовая покупка всегда дешевле. Но критики Пастухова поднимают важный вопрос: где в этом плане могут быть местные лидеры?

Публицист и политик Борис Вишневский напомнил, что федеральные округа – по сути, модель суперрегионов – были созданы в 2000 г., но развития не получили. Они были нужны, чтобы делегировать из центра наместника (полномочного представителя президента РФ), который бы курировал губернаторов сразу целой группы регионов. Создание суперрегионов, по мнению Вишневского, повлекло бы за собой формирование отдельных законодательных органов, отдельных бюджетов и различных налоговых систем.

Суперрегиональный уровень неизбежно восстановит иерархию основных и второстепенных регионов, считает Фёдор Крашенинников: «Необходимы трансформационные решения. Вся полнота власти должна переходить не просто к регионам, а непосредственно к муниципалитетам. Понятие регионов остается загадочным, почему они возникли именно в этих границах, непонятно».

## 3.5. Новые центры притяжения

Российскую Федерацию можно децентрализовать, создав несколько центров притяжения (Москву, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Новосибирск, Владивосток), каждый из которых будет привлекателен для определённых специалистов. Так, в США Вашингтон – политическая столица, Нью-Йорк – столица бизнеса, Лос-Анджелес привлекает деятелей шоу-бизнеса, Сан-Франциско и Сиэтл – IT-специалистов, а образовательный кластер расположен в Бостоне.

Локальные прецеденты можно найти в прошлом России. Например, в советские годы Новосибирск был сделан образовательным кластером, а в Санкт-Петербурге было много новаторских университетов, и всё кинопроизводство можно было перенести туда, разгрузив Москву.

Людей можно стимулировать переезжать, гарантируя им дополнительные бонусы и карьерный рост, а бизнесменам, готовым инвестировать в новые кластеры, – льготы.

### 3.6. Парламентская модель

Чтобы вырваться из замкнутого круга имперского авторитаризма, Россия должна стать парламентской республикой.

Страны, принявшие модель парламентской республики, например страны Балтии, развивались и успешно интегрировались в Европу. Напротив, страны, принявшие президентско-парламентскую модель, такие как Украина, Молдова и Грузия, столкнулись с постоянной нестабильностью и ограниченным прогрессом. Страны, предпочитающие сильную президентскую власть, в том числе Россия, Беларусь и республики Центральной Азии, склонились к авторитаризму, часто ввязывались в конфликты с соседями и вынашивали мечты о малых империях.

Политик Алексей Навальный признаёт, что парламентская республика – не универсальное решение, но подчёркивает её преимущества: среди них серьёзное снижение концентрации власти, формирование правительства парламентским большинством, независимая судебная система и более широкие полномочия местных органов власти – важнейшие институты, до сих пор отсутствовавшие в российском политическом ландшафте, но крайне необходимые.

Владимир Гельман напоминает, что Советский Союз официально функционировал как парламентская республика, что зафиксировано в статье 2 Конституции СССР («Вся власть в СССР принадлежит народу. Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу СССР. Все другие государственные органы подконтрольны и подотчётны Советам народных депутатов»), но это не мешало СССР быть авторитарным государством. Парламентская республика не является гарантией демократии и в мире есть авторитарные режимы, функционирующие в рамках парламентских систем. Переход к парламентской системе – один из компонентов политической демократизации, но самого по себе его недостаточно. Даже переписанная конституция может быть использована в своих целях новыми автократиями.

Цахиагийн Элбэгдорж, бывший президент Монголии – демократической страны между авторитарными Россией и Китаем, считает, что после победы Украины наступит уникальный момент для изменения политической структуры России: «Я часто встречаюсь с российскими оппозиционерами. Они говорят, что будущее России – за федерализмом и парламентаризмом», - отмечает он.

## 3.7. Интеграция этнических меньшинств в политическую жизнь

Россия – многонациональная федерация. Чтобы гармонизировать разнообразные этнические сообщества в рамках российского государства, будущие органы власти должны обеспечить справедливое представительство различных национальностей в регионах, интегрировать представителей коренных народов в политический ландшафт России.

Задача – создать правовое, политическое, социальное и культурное пространство, позволяющее коренным народам максимально реализовать себя.

Владимир Милов в числе прочего предлагает институционализировать этнические меньшинства в качестве участников российского истеблишмента, потенциально резервируя для них определённое количество мест в федеральном парламенте. Это гарантировало бы политическое представительство и расширило возможности этих меньшинств. Он отмечает важность вовлечения граждан в процесс реформ, допуская региональные различия, рассмотрение разных парламентских систем и механизмов распределения налогов.

Владимир Гельман подчёркивает исторически сложившееся несправедливое отношение к этническим меньшинствам в России и необходимость найти баланс, при котором права и устремления этнических меньшинств будут уважаться и при этом сохранится национальное единство. Федеральные политические партии могут сыграть решающую роль в снижении потенциальных конфликтов путём интеграции этнических меньшинств в российскую политику через макрорегиональные партийные списки.

Важно, чтобы реформаторы чётко определились с вопросом самоопределения народов, обеспечив этническим меньшинствам право голоса в определении своего будущего. Сотрудничество и коллективное устранение рисков необходимы для предотвращения конфликтов и нестабильности.

Как отмечалось в исторической части работы, нынешние административные границы между субъектами федерации достаточно искусственны, поскольку были определены советскими властями произвольным образом. Для более справедливого определения территориальных границ может быть введен юридический термин «территории компактного проживания этнических меньшинств»: так конфигурация регионов будет основываться на фактических местах проживания этнических групп, а не на административных картах советской эпохи.

История учит нас, что преждевременная независимость, основанная на лозунгах, а не на чётко выстроенной государственной стратегии, может принести немало рисков. Поэтому на пути этнической интеграции в новой России нужен осторожный и инклюзивный подход.

## 3.8. Две категории административной структуры

Сейчас в стране более 80 субъектов с совершенно разным числом жителей. Одно из предложений – сократить число субъектов до более управляемых 30-40 регионов; начать можно с укрупнения этнических русских областей, таких как Вологодская, Калужская и Тульская.

В то же время в Российской Федерации проживает более 190 этнических групп, в её составе 21 национальная республика, и в некоторых из них коренные народы составляют меньшинство. Например, в Республике Карелия этнических карелов всего 5-10% населения, в Удмуртской Республике удмуртов 28%, а в Республике Коми – около 30% коми.

Решением может стать создание двухуровневой законодательной системы.

1 уровень: территориальный законодательный орган, который отвечает за управление регионом, за исключением вопросов, связанных с культурой, языком и этнической идентичностью.

2 уровень: этнический парламент, который занимается вопросами культурной, языковой и этнической идентичности, обеспечивая представительство и защиту интересов различных этнических групп.

Такая модель хорошо показала себя в Бельгии, где используется аналогичное разделение законодательной власти на административно-территориальную и национально-этническую сферы. Депутат бельгийского парламента Жорж Даллемань подчёркивает важность общих ценностей и культурной общности, помимо территориальных соображений, для формирования будущего.

Предполагается, что принятие этой модели позволит решить проблему этнических меньшинств, оказавшихся в меньшинстве в своих национальных республиках или разделённых по разным субъектам – таких, как буряты, которые рассеяны по Иркутской области, Республике Бурятия и Забайкальскому краю. «Бурятский парламент» будет отстаивать интересы бурят, проживающих в этих трёх субъектах.

Известный правозащитник Андрей Сахаров поддерживал аналогичный подход и двухпалатную систему в своём проекте конституции Союза Советских Республик Европы и Азии (так он [предлагал](#) переименовать Советский Союз). Первая палата Съезда народных депутатов, Палата республик, избирается по территориальному принципу, по одному депутату от каждого избирательного территориального округа. Вторая, Палата национальностей, избирается по национальному принципу, с представительством каждой национальности в зависимости от численности населения и языка.

Эти модели направлены на обеспечение сбалансированного представительства как по территориальному, так и по этническому признаку, их задача – обеспечить справедливое управление и представительство для разнообразных субъектов федерации.



## 3.9. Изменение имени

Название «Российская Федерация» тесно связано с одной этнической группой, русскими, хотя в стране проживает около 200 национальностей. Оно отражает историческую связь с колониальным прошлым, со временами Российской империи, когда она расширяла и подчиняла себе Сибирь и Кавказ.

Для формирования коллективной, разнообразной и гармоничной национальной идентичности стоит рассмотреть идею изменения названия государства. К примеру, Соединённые Штаты Америки намеренно избегают этнического компонента в названии. Варианты «Соединенные Штаты Европы и Азии» и «Союз евразийских государств» подчёркивают широкую географическую и региональную идентичность, а не акцентируют внимание на какой-то одной этнической группе.

Выбор нового названия должен стать предметом общенационального консенсуса. Может быть, стоит организовать референдум, в ходе которого граждане смогут высказать свои предпочтения и принять коллективное решение о новом названии, которое лучше отражает многообразие нации.

## Глава 4. Пути рефедерализации

Рефедерализация Российской Федерации может пойти разными путями. Она может опираться на опыт таких федераций, как США и Германия, на опыт бывших советских республик, таких как Украина и Литва, которые успешно провели децентрализацию власти и укрепили муниципальные органы.

### 4.1. Три возможных пути к федерации

Вот три возможных пути к восстановлению Российской Федерации как федерации:

Распад и воссоздание. Путь предполагает преднамеренный распад Российской Федерации с её последующим повторным основанием; регионы должны добровольно принять решение о вхождении в состав воссозданной федерации. Аналогичная концепция была предложена Андреем Сахаровым в проекте конституции Союза Советских Республик Европы и Азии: регионы провозглашали бы независимость, а затем на референдумах решали, объединяться ли им с другими.

Муниципальные выборы и роль депутатов. Политолог Фёдор Крашенинников делает ставку на проведение демократических реформ через муниципальные выборы, позволяя избранным на местах представителям взять на себя ответственность за возрождение регионов, что в конечном итоге будет способствовать восстановлению федерации. Этот путь предполагает наделение муниципалитетов значительными полномочиями

и создание территориально-экономического альянса муниципалитетов. При этом политолог Владимир Гельман высказывает опасения в целесообразности сбора тысяч глав муниципалитетов: чиновники в первую очередь занимаются местными делами и могут не хотеть участвовать в более широком процессе реконструкции.

Сохранение и демократизация. В этом более мягком сценарии сохраняется существующая структура федерации, но предпринимаются усилия по её демократизации. Такой подход позволяет народам самоопределиваться: федерация будет состоять из тех, кто решит остаться после демократических реформ.

Эти подходы предлагают различные пути рефедерализации, отличающиеся по уровню сложности и последствиям. Выбор между ними потребует тщательного анализа и национального консенсуса.

## 4.2 . Первые шаги

Начальный этап федерализации России включает несколько этапов:

- Новая Конституция. Необходим фундаментальный переход от президентской к парламентской системе. В основе новой Конституции РФ должна быть философия демократии и федерализма. США образовались не на фундаменте феодальных прав или олигархических потребностей: строительными блоками для успешной формы правления стали демократические ценности, восходящие к Древней Греции. Россия, не делала этого философского упражнения для определения формы правления, при следующей попытке это нужно исправить.
- Референдум по Конституции. Населению нужна возможность проголосовать за новую Конституцию – это обеспечит широкое участие общественности в формировании государственного управления.
- Судебная реформа. Создание новой судебной системы имеет решающее значение для поддержания верховенства закона и обеспечения прав граждан.
- Сдержки и противовесы. Надёжная система сдержек и противовесов предполагает расширение полномочий муниципальных и региональных властей при сохранении сильного центра. Распределение полномочий между разными группами помогает предотвратить чрезмерную концентрацию власти.
- Выборы. Соревновательные парламентские и муниципальные выборы играют ключевую роль в переходном периоде. Укрепление политических партий и содействие их активному участию в управлении имеет первостепенное значение.
- Экономические реформы. Реализация комплексного пакета экономических реформ – в том числе создание условий для развития малого и среднего бизнеса, привлечение частных инвесторов и перераспределение ресурсов из государственных корпораций в социальные фонды, – необходима для скорейшего повышения качества жизни граждан.
- Свобода слова. Защита свободы слова необходима для создания открытого и инфор-

мированного общества.

- Приватизация. Стоит рассмотреть возможность ваучерной приватизации компаний; возможный подход предложен Михаилом Ходорковским в книге [«Как убить дракона?»](#).
- Люстрации. Хотя люстрации – ценный инструмент привлечения к ответственности, к ним следует прибегать только тогда, когда государство стабильно и способно эффективно управлять процессом.
- Реформа образования. Реформы в системе образования, в том числе обращение к исторической памяти и признание ошибок прошлого, необходимы для формирования новой национальной идентичности.

Чтобы не допустить повторения ошибок прошлого, нужны комплексные реформы, которые серьёзно улучшат жизнь граждан. Нужен быстрый экономический рост, облегчение условий для бизнеса и перераспределение ресурсов на нужды общества. Эффективное информирование о необходимости реформ – ключ к завоеванию общественной поддержки.

На переходном этапе чрезвычайное демократическое правительство должно добиваться экономического суверенитета регионов, ориентируясь на постепенное развитие в существующих административных границах, а не на поспешное обретение независимости.

Германия, где существует три равных уровня власти – федеральный, земельный и муниципальный, – может стать для Российской Федерации ориентиром на пути к децентрализации. Предоставление муниципалитетам более широких полномочий и экономической автономии, как показывает опыт Украины, является важнейшим аспектом этих преобразований.

Более того, Россия должна отказаться от поиска единого лидера и поставить во главу угла расширение прав и возможностей каждого гражданина.

Будущим российским реформаторам предстоит создать федерацию, которой в России никогда не было, а возможно, вообще нигде не было: ни в одном государстве изначальные условия не были столь плохими. Проект создания подлинно федеративной России выглядит сегодня чистой фантастикой, но он столь же необходим, сколь и труден. По своей дерзости он напоминает проект революционного преобразования России по большевистскому образцу – но на порядок более гуманный.

## Об авторе



**Александра Гармажапова** – основатель и президент фонда «Свободная Бурятия».