

У КАРТЫ ТИХОГО ОКЕАНА

Информационно-аналитический бюллетень №21 (219)

Состояние и перспективы развития
российского федерализма в массовом
сознании и экспертных оценках
(по материалам круглого стола)



Отдел изучения международных отношений
и проблем безопасности
ИИАЭ ДВО РАН

Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока продолжает выпуск информационно-аналитического бюллетеня «У карты Тихого океана». Бюллетень издавался с 1974 по 1991 гг.

Цель издания: научно-информационное обеспечение мероприятий правительства РФ и региональных властей Дальнего Востока по интеграции России в АТР и подготовке к саммиту АТЭС во Владивостоке в 2012 г.

Структура, периодичность выхода и содержание бюллетеня будут меняться в зависимости от насыщенности, значимости и ориентации текущих событий в регионе.

Главными принципами подбора и публикации материалов в бюллетене являются:

- оперативность в освещении событий;
- достоверность информации;
- ориентация не на описание прошедших событий, а на оценку, их влияние на будущее и прогноз развития ситуации;
- практическая значимость.

Бюллетень распространяется по подписке в бумажном и электронном вариантах. С электронной версией издания можно ознакомиться на сайте <http://www.ihaefe.org>

При использовании материалов бюллетеня ссылка на него обязательна

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ: В.Л. Ларин (главный редактор), А.П. Герасименко, В.В. Кожевников, С.К. Песцов, И.А. Толстокулаков, С.А. Иванов (ответственный секретарь)

Содержание

Выступления:

Задорин И.В.....	6
Тураев В.А.....	18
Цыганок Н.А.....	23
Ковалевская Ю.Н.....	26
Паначева А.С.....	33
Савченко А.Е.....	42
<i>Послесловие ведущего.....</i>	<i>49</i>

15 сентября 2011 г. в Институте истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН (ИИАЭ, г. Владивосток) по инициативе Горбачёв-Фонда* и исследовательского центра ЦИРКОН** (г. Москва) состоялся круглый стол по теме «Состояние и перспективы развития российского федерализма в массовом сознании и экспертных оценках». Цель мероприятия – обсуждение результатов исследования, проведённого в нескольких регионах РФ, и выявление мнений дальневосточников о проблеме российского федерализма.

В организационный комитет мероприятия вошли:

- △ д. и. н., проф., директор Института истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока **Виктор Лаврентьевич Ларин**;
- △ д. и. н., проф., зав. отделом социально-политической истории ИИАЭ **Ангелина Сергеевна Ващук**;
- △ к. и. н., м. н. с. ИИАЭ **Анатолий Евгеньевич Савченко**;
- △ к. и. н., н. с. ИИАЭ **Юлия Николаевна Ковалевская**;
- △ ст. лаборант ИИАЭ **Наталья Витальевна Заровнева**.

Ведущим «круглого стола» стал д. и. н., проф., директор ИИАЭ ДВО РАН **В.Л. Ларин**.

С основным докладом «Состояние и перспективы развития российского федерализма в массовом сознании и экспертных оценках: итоги исследования» выступил **Игорь Вениаминович Задорин**, руководитель исследовательской группы ЦИРКОН, старший научный сотрудник Института социологии РАН. Доклад был подготовлен по результатам исследования, проведённого группой ЦИРКОН в январе–мае 2011 г. Работа осуществлялась в рамках проекта «К новой модели российского федерализма: взгляд из регионов», который реализуется в 2010—2012 гг. на базе Международного Фонда социально-экономических и политологических проблем (Горбачёв-Фонд) при поддержке Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртуров (проект 09-93558-000-GSS).

* *Международный Фонд социально-экономических и политологических исследований*, англ. *The Gorbachev Foundation*) — международная неправительственная, некоммерческая организация. Занимается исследованиями истории перестройки, а также исследованиями проблем, актуальных для российской и мировой истории. Финансируется за счёт личных средств М.С.Горбачёва, грантов и пожертвований граждан, компаний и международных организаций.

**Центр интеллектуальных ресурсов и кооперации в общественных науках.

В качестве экспертов были приглашены представители органов власти:

- ▲ начальник правового управления Законодательного собрания Приморского края **Виктор Евгеньевич Полушин,**
- ▲ депутат Законодательного собрания Приморского края **Александр Александрович Передня,**
- ▲ председатель Думы г. Владивостока **Валерий Михайлович Розов,**
- ▲ помощник председателя Думы г. Владивостока **Владимир Викторович Руденков;**

а также представители академической и вузовской науки:

- ▲ к. и. н., с. н. с. ИИАЭ **Вадим Анатольевич Тураев,**
- ▲ к. и. н., н. с. ИИАЭ **Юлия Николаевна Ковалевская,**
- ▲ к. и. н., м. н. с. ИИАЭ **Анатолий Евгеньевич Савченко,**
- ▲ к. полит. н., доц., зав. каф. политологии ДВФУ **Анна Сергеевна Паначёва,**
- ▲ к. полит. н., доц. каф. конституционного и административного права ДВФУ **Наталья Андреевна Цыганок.**

*В дискуссии также приняли участие к. полит. н., ст. преподаватель каф. политологии ДВФУ **Марина Сергеевна Танцура,** к. и. н., н. с. ИИАЭ **Лариса Александровна Крушанова,** м. н. с. ИИАЭ **Анастасия Петровна Коняхина.***

Задорин И.В.

**Состояние и перспективы развития российского федерализма
в массовом сознании и экспертных оценках: итоги исследования**

В число участников проекта ЦИРКОН входят специалисты из разных регионов, изучающие проблемы федерализма и опубликовавшие много работ по этой теме. Мы занимаемся сугубо социологическими исследованиями. Исследователи-эксперты, которые осуществляли этот проект, ориентированы не только на изучение объекта, но и на так называемую «социальную инженерию». Их итоговая задача — разработать определённую концепцию федерального устройства, новую модель федерализма.

Сейчас нашей целью является понять текущие условия: насколько они позволяют принять эту модель, насколько некоторые федералистские установки обязаны быть учтены в этой модели / насколько должны быть откорректированы и т. д. Многие программы в области федерализма носят сугубо элитарный, экспертный характер и их практическое применение, внедрение в практику, будет связано с определёнными трудностями. Необходимо проверить, как эти концепции будут восприняты современным массовым сознанием, выявить представление общественности о тех или иных аспектах федерализма, чтобы интересующие нас идеи не были только умозрительными конструкциями.

Но исследованием проект не ограничивается. Вторым этапом работы станет организация круглых столов. Круглый стол во Владивостоке – первый из этой серии. Сегодня мы закладываем модель проведения таких обсуждений. В восьми регионах будут организованы круглые столы, где мы, с одной стороны, представим результаты наших опросов, а с другой стороны, охотно выслушаем мнения региональных экспертов и учёных о поставленной нами проблеме. В рамках проекта также планируется выпуск сборника статей.

Сразу возникает вопрос о репрезентативности исследования, о выборке*, месте исследования, принципах отбора респондентов и т. д. Конечно, первоначально проект был задуман как более масштабный. Предполагалось, что исследование будет проведено в восьми регионах с полноценными выборками, а в реальности мы изучили ситуацию в четырёх регионах. Конечно, они были выбраны не случайным образом: мы хотели, чтобы исследуемые территории серьёзно различались по некоторым важным

* Выборка (выборочная совокупность) - множество случаев (испытуемых, объектов, событий, образцов), с помощью определённой процедуры выбранных из генеральной совокупности (совокупность всех объектов / единиц, относительно которых учёный намерен делать выводы при изучении конкретной проблемы) для участия в исследовании.

параметрам: экономическому развитию, этническому составу и т. д. Вы видите, что в материалах исследования есть регионы, представляющие *национальные* республики (Татарстан), а также *многонациональные* края и области. Есть сложные составные регионы, такие как Пермский край, Краснодарский край... Есть регионы депрессивные, есть регионы развитые.

Мы отлично понимаем, что проблема федерализма довольно сложна, даже для специалистов и экспертов. Конечно, мы не могли обращаться к респондентам, обычным гражданам, с вопросом: «Что вы думаете по поводу федерализма и какую модель федерализма вы считаете наилучшей для России?». Мы пытались выделить конкретные элементы этой проблемы и задавать вопросы по ним. Выводы исследования нужно рассматривать, понимая, что описанное нами отношение населения к федерализму, – это реконструкция реального мнения граждан, «мозаика», составленная из отдельных ответов на конкретные вопросы.

Мы понимаем, что федерализм подразумевает субъектность составляющих федерации, т. е. самих регионов. В чём его идея? В том, что субъекты имеют право выбирать своё руководство. Соответственно, мы задавали вопрос: «Что лучше: чтобы были выборы губернатора, или чтобы они назначались?». Таким путём мы пытались выяснить отношение к федерализму — это и есть некоторая особенность данного исследования.

Но мы должны понимать: сейчас многое зависит от интерпретации этих ответов. Мы сделали некоторые заключения, но не считаем их верными на 100 %, и поэтому в регионах будут проводиться такие круглые столы, как сегодняшний. Обсуждение на круглом столе – верификация наших выводов: правильно мы думаем или в чём-то ошибаемся, и вы наше мнение подкорректируете. Теперь кратко о результатах исследования.

Особенностью современного российского федерализма является его во многом формальный и декларативный характер. На этой точке зрения сходятся большинство специалистов в данной сфере. Различаются лишь оценки степени слабости федерализма: «фиктивный», «декларативный», «у нас ещё нет полноценного федеративного государства». Выделяются и описываются разные проблемы развития федералистских отношений: указывается на то, что у нас нет достаточного опыта и традиций федерализма, или на то, что в России слишком большое количество субъектов, что затрудняет управление ими в формате федерации. Причём если акцентировать внимание на возможности изменения такого состояния, то, с точки зрения многих экспертов, *«судьба федерализма в огромной степени зависит от устремлений политической элиты и политической воли»*. В данном случае речь идёт о воле в основном федеральной политической элиты или уже —

суперэлиты (Президента и Премьер-министра РФ и их ближайшего окружения).

Вместе с тем, по мнению рабочей группы проекта, преодоление «декларативного», «фиктивного» и «ущербного» состояния российского федерализма зависит также и от осознания его проблем региональными элитами (политическими, экономическими и интеллектуальными) и в немалой степени — рядовыми гражданами (населением субъектов Федерации). Такое развитие невозможно и без последующего формулирования гражданами (гражданскими объединениями) и региональными элитами требований к федеральной элите, касающихся политических реформ (изменений) федеративных отношений и гражданского участия в этих изменениях.

Иными словами, развитие федерализма должно обеспечиваться прежде всего обретением субъектами Федерации действительной «субъектности», в т. ч. способности к осознанию населением и элитами регионов своих интересов, прав и возможностей, а также способности к целеполаганию.

Следовательно, в настоящий момент представляется важным и актуальным изучение текущего состояния общественного мнения в отношении проблем федерализма в России, так как это дает представление о субъективно воспринимаемой «точке отсчёта» потенциальных изменений. Исследования должны помочь определить степень осознанности проблем, перспективы российского федерализма и возможности выхода на уровень конструктивных политических действий, ведущих к необходимым изменениям федеративных отношений в России.

Целью исследования являлись сбор и анализ социологической информации о массовых (общественное мнение) и экспертных оценках состояния и перспектив развития российского федерализма.

Предметом исследования стало восприятие проблем, оценка основных аспектов нормативной модели федерализма и представления о необходимых формах решения проблем российского федерализма. Основными параметрами восприятия, отношения и оценки российского федерализма являлись следующие:

- 1) *восприятие и оценка институтов федерализма;*
- 2) *отношение к структуре Федерации (в т. ч. территориальной);*
- 3) *восприятие и оценка режима федеративных отношений;*
- 4) *факторы, влияющие на развитие российского федерализма.*

Объект исследования представлен двумя группами:

- I. Взрослое население ряда регионов Российской Федерации.
- II. Представители региональной интеллектуальной и управленческой элиты из следующих социально-профессиональных групп:

– *представители власти* (региональных и местных органов исполнительной власти, территориальных управлений федеральных министерств и ведомств, руководители комитетов и комиссий представительных органов власти);

– *представители регионального бизнеса* (сотрудники представительств государственных корпораций и крупных региональных компаний; руководители, заместители руководителей отделов PR, GR и т. п.);

– *«эксперты»* (представители аналитических сообществ и академической науки, специализирующиеся на проблемах федерализма, активисты гражданского общества).

В рамках исследования были реализованы следующие исследовательские процедуры:

1. Массовые опросы населения в четырёх регионах России по выборкам, репрезентирующим взрослое население данных регионов по полу, возрасту и образованию (регионы опросов: Ивановская обл., Краснодарский край, Пермский край, Республика Татарстан). Общий объём выборочной совокупности составил 1603 респондента.

2. Исследовательские процедуры с участием «экспертов»:

▲ Опрос представителей региональной интеллектуальной и управленческой элиты в парадигме качественного исследования (неформализованное интервью), всего собрано 34 неформализованных интервью.

▲ Очная экспертная сессия с участием представителей экспертного сообщества в Москве, проведённая 20 мая 2011 г. для верификации результатов вышеуказанных исследовательских процедур.

В работе над проектом использовались следующие понятия политической теории: *федерализм, децентрализация, регионализм, унитаризм, сепаратизм*. Известно, что сегодня среди политологов, социологов и др. обществоведов отсутствует согласие по поводу содержательного наполнения данных концептов. В нашем исследовании за основу были взяты следующие определения данных понятий:

Федерализм – 1) форма территориальной организации государства, определяющая его сложный, многосоставной, союзный характер; 2) теория и практика создания целостного союзного государства, образованного из ряда политически и юридически равнозначных частей (квази-государств) на основе общих интересов, исторических судеб, договорных конституционных отношений.

Децентрализация – процесс расширения и усиления прав и полномочий мест, областей, автономий, республик — субъектов федераций и др. или

нижестоящих органов и организаций при одновременном сужении прав и полномочий соответствующего центра.

Регионализм – различные формы социально-культурной и политической самоидентификации территориальных сообществ, проявляющие себя в идеях, настроениях, действиях, намерениях, направленных на сохранение самобытности региона или повышение его статуса в системе государств-наций.

Унитаризм – стремление к большему объединению, полной интеграции или позиция в пользу объединения ряда общностей в одну; единая система власти, выстроенная по вертикали от центра к регионам.

Сепаратизм — стремление отделиться, обособиться; движение за отделение части страны от целого и создание нового государственного образования или за предоставление части страны автономии.

В профессиональной политологической и социологической среде существует небезосновательная точка зрения, что вообще вся тематика (и проблематика) федерализма являются сугубо элитарными. Действительно, не только рядовые граждане, но и представители местной политической и бизнес-элиты (за редким исключением) не мыслят в категориях федерализма и плохо представляют себе суть этого понятия. Поэтому выявление общественного отношения к концепции федерализма возможно только косвенным методом, путём изучения отношения к отдельным аспектам федерализма, таким как *автономия, самостоятельность, права и полномочия центра и региона* и т. п. Более того, мы отлично понимаем, что у большинства респондентов это отношение не является осознанным, и в этом смысле его трудно даже назвать общественным мнением, это скорее первичные представления и настроения.

Поэтому в наше исследование были включены вопросы, связанные с отношением населения и местной элиты к выборности глав субъектов Федерации, экономической самостоятельности регионов, политической и экономической субъектности институтов местного самоуправления. Ответы на эти вопросы, по мнению авторов, также отражают наличие федералистских установок и запросов и федералистской культуры в общественных настроениях регионов.

Обобщая данные исследования, мы пришли к выводу, что ***на сегодняшний момент запрос на политическую или административную автономию субъектов Федерации ни гражданами, ни региональными элитами явно не формулируется***. Тем не менее, можно выделить несколько аспектов, в отношении которых были зафиксированы значимые установки граждан и экспертов, поддерживающие принципы федерализма.

Граждане однозначно высказались в поддержку *института выборов снизу, а не назначения или кооптации сверху*. Большинство поддерживает как выборность губернаторов, так и прямые выборы представителей в Совет Федерации. Отметим: мнение о том, что органы власти (не только губернаторы) должны избираться гражданами, устойчиво доминирует в массовых опросах общественного мнения россиян уже на протяжении 20 лет.

Также большинство респондентов (57 %) поддержали принцип выборности глав регионов их жителями. Назначение этих должностных лиц Президентом РФ сегодня поддерживается в среднем четвертью населения регионов (т. е. вдвое реже, чем выборы), действующий порядок получил поддержку только 5 % опрошенных.

Однако представителями региональных элитных групп восстановление прямых выборов глав регионов не оценивается столь однозначно. Все возможные способы наделения губернатора полномочиями оказываются по тем или иным причинам далёкими от идеала («партии недееспособны», «избиратели ненадёжны», «президент монополизует процедуру»).

Согласно наиболее популярной у экспертов точке зрения, основным принципом развития федерации должна стать *большая экономическая самостоятельность субъектов*, которая может быть достигнута посредством перераспределения или возвращения налогов в распоряжение регионов.

Граждане РФ также в большей степени поддерживают изменение существующего «перекоса» (в сторону центра) в распределении налогов. Текущая практика перераспределения, т. е. вариант ответа *«Большую часть налогов отдавать в центр, чтобы федеральные власти несли ответственность за социальное обеспечение населения»*, получает наименьшую поддержку граждан (в среднем по регионам — 12 %).

Симпатии респондентов распределились поровну между двумя другими способами перераспределения налогов и ответственности за социальное обеспечение: «когда большая часть налогов (и ответственности) оставались бы в регионе» и «когда налоги распределялись бы таким образом, чтобы федеральные и региональные власти делили ответственность за соцобеспечение в равной мере».

Межрегиональные различия при этом невелики: во всех регионах исследования именно указанные варианты получили поддержку большинства населения. Разница состоит лишь в соотношении приверженцев одного из двух вариантов: в Пермском и Краснодарской краях чаще поддерживалось мнение о перераспределении налогов в пользу региона, в Ивановской обл. и Татарстане, напротив, несколько превалирует доля сторонников «равной» ответственности за соцобеспечение.

Другой аспект обретения большей субъектности – установка на самостоятельность местного самоуправления. Представители региональных элитных групп понимают необходимость *большей самостоятельности местного самоуправления* (увеличение полномочий, подкреплённых экономическими ресурсами). При этом экспертами признаётся *сегодняшняя неготовность (или неполная готовность) органов МСУ к этой самостоятельности*. Респонденты постоянно фиксировали кадровую проблему как одну из важнейших, тормозящих прогресс местного самоуправления: «на местах остро не хватает профессионалов-управленцев». А у рядовых граждан по поводу самостоятельности МСУ нет доминирующего мнения, во многом из-за слабой осведомлённости о том, что это такое, низкого уровня гражданского участия.

Некоторым косвенным признаком территориальной идентичности (важнейший фактор региональной субъектности) является, по мнению авторов, наличие определённого мнения о территориально-административной структуре Российской Федерации. *Данные исследования свидетельствуют о том, что в настоящий момент принципы административного деления Российской Федерации не являются предметом пристального внимания региональных элит, а у населения вообще не существует мнения по поводу должного административно-территориального устройства РФ.*

Преобладающая в ответах респондентов-экспертов мысль заключается в том, что система находится в устойчивом равновесии и никакие изменения не требуются, поскольку могут привести к возникновению проблем и конфликтов.

По результатам массовых опросов зафиксировано противоречие во мнениях населения: с одной стороны, большинство высказывается за сохранение существующего административно-территориального деления страны, с другой – положительно относится к сокращению числа субъектов РФ. Видимо, данная тема находится на периферии общественного сознания, во всяком случае не относится к числу актуальных на сегодняшний момент проблем, отсюда поверхностное отношение к ней.

Та же ситуация наблюдается и в отношении к федеральным округам. Респонденты-эксперты отрицательно относятся к данному институту: считается, что поставленные перед округами задачи в своё время были выполнены и сейчас в этой надрегиональной административной надстройке нет никакой необходимости; а у населения опять же нет доминирующего мнения о данном вопросе.

Однако нельзя сказать, что у граждан вообще отсутствуют выраженные установки по всем вопросам, касающимся принципов административно-

территориального деления страны. Так, решение относительно укрупнения регионов, по мнению относительного большинства респондентов (42 % в среднем по выборке), должно приниматься на основании *всенародного референдума* жителей объединяющихся регионов. Такой позиции придерживаются 43-49 % участников опросов в регионах (т. е. дифференциация незначительна), исключение составили только жители Краснодарского края, где определились два приоритетных субъекта принятия решения об укрупнении регионов – всенародный референдум и Президент РФ (оба варианта набрали почти равное число голосов – 30 % и 28 % соответственно). В трёх других регионах право принятия решения Президенту РФ «предоставлялось» существенно реже, чем всенародному референдуму. Иные варианты принятия решения (на основании решения глав объединяющихся регионов, на основании совместного решения Совета Федерации, Государственной Думы, Президента РФ) не популярны.

Концепция федеративного объединения отдельных субъектов-регионов («квази-государств») во многом основывается на наличии т. н. территориальной идентичности, то есть осознания жителем региона себя как «гражданина» соответствующего «квази-государства», человека «этой земли» в противовес осознанию себя гражданином большой страны-федерации.

В рамках массовых опросов респондентам задавался вопрос **«Кем Вы лично в первую очередь себя ощущаете?»**. Как видно из результатов опроса, региональная идентичность (то есть осознание себя в первую очередь жителем региона) не является распространённым явлением (так считают всего 11-24 % в разных регионах), что также свидетельствует не в пользу формирования федералистской культуры.

Одним из важнейших вопросов любой федерации является вопрос о распределении полномочий между субъектами-регионами и федеративным центром. Судя по ответам респондентов, *нынешняя конфигурация отношений между центром и регионами признаётся вполне адекватной текущему «переходному периоду», для которого более естественной является скорее централизация, нежели федерализм*. Эта конфигурация, по мнению региональных элитных групп, должна смениться децентрализацией полномочий, когда к этому будут готовы региональные и особенно местные власти.

Кроме «переходности» момента, оправдывающего, по мнению многих респондентов-экспертов, отказ от некоторых принципов федеративного устройства, таким же «оправдательным» фактором в их высказываниях выступает неготовность населения к важным компонентам федерализма, а именно:

▲ к самоуправлению («У людей нет готовности к принятию решений, они плохо ориентируются в правовых аспектах самоуправления, и наконец, местному управлению не хватает инициативы»);

▲ к прямым выборам губернаторов («Население не в состоянии сделать осознанный ответственный выбор»);

▲ к принятию коллегиальной системы управления регионом («Менталитет россиян настроен на единоначалие»).

Вместе с тем представлений о том, как этого перехода достичь, как понять, когда региональные и местные власти будут готовы принять расширенные полномочия и что для этого предпринять, у экспертов не выявлено.

Хотя у населения смутное представление о тематике федерализма (тем более о должном перераспределении полномочий между «центром» и «регионами»), есть темы, которые гражданам небезразличны.

Высокая дифференциация мнений в разных группах респондентов была зафиксирована в вопросах о *распределении ответственности за социальные проблемы между различными уровнями власти*, а также о *субъекте правообладания и распоряжения природными ресурсами* (полезными ископаемыми, найденными на территории проживания респондента). Детальный статистический анализ ответов респондентов показал, что именно эти вопросы являются центральными элементами, вокруг которых могут складываться массовые представления о федерализме.

В частности, участникам опросов в регионах было предложено оценить, кто (власти какого уровня) должен нести **ответственность за решение проблем в некоторых отраслях социальной сферы: строительстве дорог, здравоохранении (состоянии больниц и медицинского обеспечения), ЖКХ и образовании (взяты просто характерные сферы-образцы)**.

В представлениях населения субъекты ответственности за разные сферы серьёзно различаются. Так, ответственность за *образование и здравоохранение*, по мнению респондентов, должна находиться преимущественно на уровне федеральных властей. Напротив, *сфера ЖКХ* – должна быть в ведении органов МСУ. Относительно ответственности за *строительство дорог* мнения участников опроса оказались наименее согласованными, «разделив» её между всеми ветвями власти.

Отметим, что жители Ивановской обл. чаще, чем жители других регионов, выбирали федеральные власти в качестве субъектов ответственности практически во всех сферах. Даже ответственность за состояние ЖКХ на местную власть возложили лишь 37 % ивановцев (для сравнения: в Татарстане этот показатель равен 61 %, в Пермском крае 67 %, в

Краснодарском крае 53 %). Треть жителей Ивановской обл. уверены, что отвечать за ЖКХ должны федеральные органы власти. Судя по всему, население области не верит в способность органов МСУ решать социальные проблемы региона. В этом плане в наибольшей степени от Ивановской обл. отличается Пермский край, жители которого чаще населения других регионов возлагали ответственность за решение проблем в социальной сфере на органы МСУ.

Когда же речь идёт о том, что в большей степени затрагивает интересы граждан, в частности о природных ресурсах и правах на них, региональные интересы проявляются более чётко, хотя общественное мнение в данном случае также далеко не однозначно.

Так, в рамках исследования изучались позиции населения относительно гипотетической ситуации, когда *«на территории их района проживания обнаружено месторождение дорогих полезных ископаемых»*. Выяснилось, что в этом случае возникает конкуренция двух альтернативных представлений граждан о возможных правообладателях природных ресурсов: всех россиян в целом или жителей соответствующего региона. Соответственно, по мнению одной части респондентов (31-45 % в разных регионах) распоряжаться ресурсами должны федеральные органы власти, по мнению другой (27-39 %) – региональные органы. Минимальное количество граждан считает, что права должны принадлежать компании, которая нашла месторождение (0-4 %). Принадлежность прав на ресурсы жителям города или района, на территории которых они были обнаружены, поддерживает небольшая часть респондентов (15–19 %).

Межрегиональная дифференциация в отношении правообладателей природными ресурсами касается распределения выбора населения между федеральным и региональным уровнем. Распределение ответов респондентов разных регионов о принадлежности ресурсов компании или жителям города/района наблюдается примерно в равных долях. Жители Ивановской обл. и Краснодарского края сравнительно чаще поддерживают «федеральный» вариант распоряжения природными ресурсами, т. е. чаще выражают мнение, что права на ресурсы должны принадлежать всем россиянам. В свою очередь среди граждан Татарстана и Пермского края голоса распределились с небольшим перевесом в пользу «регионального» варианта.

Скорее всего, указанные различия объясняются тем, что в богатых природными месторождениями Татарстане и Пермском крае большая часть населения естественным образом склонна считать, что ресурсы должны принадлежать жителям региона и быть в распоряжении региональных органов власти. В Ивановской обл. и Краснодарском крае, существенно более

«бедных» полезными ископаемыми, население чаще склоняется к тому, чтобы природные ресурсы принадлежали всем россиянам.

В представляемом проекте исследователи пытались найти корреляции между интегральным индексом наличия федералистских установок и другими характеристиками отдельных респондентов и целых регионов. Прежде всего, изучалось влияние на распространение «идей федерализма» таких важных параметров региона, как *уровень экономического развития, социальное самочувствие населения, национальный состав, религиозная структура, структурно-административный статус* («сложно-составные» регионы типа Пермского или Краснодарского края или «монорегионы» как Ивановская обл. и Татарстан) и т. п.

Согласно результатам исследования в изучаемых регионах важнейшими факторами развития федерализма следует признать уровень экономического развития региона и наличие этнонациональной и/или региональной (в т. ч. локальной) идентичности граждан.

Респонденты-эксперты конкретизировали главный фактор развития федерализма – *состояние региональной экономики*. Большинство из них высказалось за расширение экономической самостоятельности регионов, в частности перераспределение налогов или возвращение их в распоряжение субъектов федерации. Также представителями региональной элиты в качестве важных были выделены факторы *демократизации* (в том числе развития гражданского общества и повышение уровня гражданской активности) и *преодоление коррупции и правового нигилизма*.

Влияние «факторов среды» на развитие российского федерализма заметно на примерах территориальной дифференциации по изучаемым параметрам. По обобщённой оценке распространённости среди населения идей федерализма жители Пермского края и Республики Татарстан оказались более склонны к декларированию «федералистских» установок, чем население Ивановской обл. и Краснодарского края. В этих регионах сложились более благоприятные условия, способствующие развитию федерализма. Пермский край и Татарстан являются регионами-«донорами» со сравнительно **высоким уровнем экономического развития**. Также в этих субъектах РФ **ярко выражена региональная идентичность**: в Татарстане она основана на этнонациональном компоненте и статусе национальной республики; в Пермском крае – на подчёркиваемой «сибирской» или «уральской» идентичности.

В целом по результатам исследования можно сказать, что в массовых представлениях и экспертных оценках **отсутствует доминирующее мнение по поводу большей региональной автономии: нет сколько-нибудь**

заметного преобладания федералистских, децентралистских, регионалистских установок. По большинству вопросов в общественном мнении фактически нет преобладающей точки зрения (как со стороны представителей региональных элит, так и со стороны обычных граждан), зафиксирована серьезная дифференциация взглядов на состояние и перспективы развития российского федерализма. Массовые представления о федерализме довольно противоречивы и поверхностны, информированность населения об основных принципах федеративного устройства страны слабая. Исследование выявило довольно низкий уровень гражданского правосознания в отношении темы «федерализм».

Можно сказать, что в настоящее время тема федерализма находится на периферии общественного сознания и не является актуальной для большинства как рядовых граждан, так и представителей региональной элиты (в этом плане несколько отличается Татарстан, где распространение федералистских установок всё же более заметно).

Ни среди «экспертов», ни среди граждан не удалось выявить значительной группы респондентов, полностью разделяющих идеи и принципы федерализма. Однако среди представителей элитных групп наблюдается небольшой перевес в сторону «федералистских» установок. В целом оценки федерализма и федералистских отношений в сознании экспертов формируются вокруг двух осей: «демократия – автократия», «децентрализация – централизация».

Следует отметить, что в массовом сознании и экспертных оценках **присутствует понимание важности восстановления демократических процедур наделения полномочиями субъектов региональной власти; предоставления большей экономической составляющей регионам через коррекцию межбюджетных отношений и перераспределения полномочий между центром и регионами; постепенной политической (и как следствие экономической) автономизации местного самоуправления.** Всё это рассматривается экспертами как набор необходимых условий развития федерализма, как база для формирования региональной субъектности и развития федералистской культуры.

Таким образом, распространение идей и принципов федерализма, как и фактическое его развитие в России, непосредственно обусловлено распространением и развитием процессов децентрализации (прежде всего экономической) и демократизации государства и общества, а также распространением региональной идентичности. Без развития этих процессов нельзя будет сказать о формировании региональной субъектности, а значит и о становлении подлинного федерализма в стране.

Я прошу участников обсуждения высказать своё мнение о результатах исследования и при этом ответить на следующие вопросы:

1. Актуальна ли вообще федеративная модель для России?
2. Что мешает развитию федеративных отношений в России, есть ли запрос на федерализм, и со стороны каких сегментов общества? Барьер сильного неравенства в уровне развития регионов России: нужна адаптация или его преодоление на пути к реальному федерализму? Каковы возможные коалиции групп интересов для развития федерализма?
3. Децентрализация управления как путь к реальному федерализму: что нужно делать?
4. Как развивать горизонтальные формы согласования интересов и кооперации регионов?
5. Какая федерация наиболее оптимальна для России (симметричная или асимметричная, де- или централизованная, этническая или чисто территориальная)? Какая модель федерализма более всего подходит для развития сибирских (южных, дальневосточных и т. п. субъектов РФ)?
6. Для каких видов деятельности (экономической, социальной и т. п.) особенно важны дополнительные полномочия и права местных и региональных властей?
7. Должен ли принцип субсидиарности быть единым в плане применения, или он может быть дифференцирован в зависимости от особенностей региона (условий развития)?
8. В какой мере политика федеральной власти влияет на ход и результаты общенациональных выборов?
9. Может ли федерализм быть инструментом территориального развития России? Может ли он стать инструментом активной региональной политики?

Тураев В.А.

к. и. н., с. н. с. ИИАЭ ДВО РАН

Уважаемые коллеги, в рамках сегодняшнего обсуждения я остановлюсь на вопросе, который в большей степени связан с моими научными интересами. Речь пойдёт, в частности, о таких понятиях, как симметричная и асимметричная федерация, централизованная и децентрализованная. Симметричной, как вы знаете, является федерация, состоящая из одинаковых по политико-правовому статусу субъектов. Они имеют одинаковое название (земли, республики), одинаковую систему органов государственной власти и

не отличаются особенностями юридического статуса. Федерации, состоящие из различных по статусу субъектов (республики, автономные области, области, края и т. п.), являются асимметричными.

Абсолютно симметричных федераций практически не существует. Даже в целом симметричные федерации могут включать в себя некоторые элементы асимметрии (неодинаковое представительство в парламенте, наличие разнородных территориальных единиц – федеральный округ, ассоциированные территории и т. п.).

В России предпринимаются попытки выстроить симметричную федерацию. Известны инициативы (Д. Рогозин, В. Жириновский и др.) по преобразованию республик и автономных округов в края и области или в губернии. Известны и другие реформы в этом отношении – приведение местного законодательства в соответствие с федеральным, уравнивание в правах губернаторов краёв и областей с президентами республик, в 1995 г. их стали не назначать, а избирать, с 2004 г. губернаторы и президенты республик избираются законодательным собранием по представлению президента России.

Приведение местного законодательства в соответствие с федеральным и уравнивание в правах губернаторов с президентами – дело, безусловно, нужное. Вместе с тем попытки превратить РФ из асимметричной в симметричную федерацию нельзя рассматривать однозначно как положительное явление. Асимметрия может быть полезна, когда между субъектами существуют большие социально-экономические, исторические, культурные, этнические и иные различия. В этом случае искусственное выравнивание может принести вред, а в определённых ситуациях и способствовать территориальной дезинтеграции государства. Реформы в этой области не должны превращаться в самоцель, осуществляться ради достижения формальных показателей. Прежде всего, должно улучшаться самочувствие населения, повышаться уровень жизни. Если этого не происходит, федерализм не укрепляется, а ослабевает.

Много вопросов, в частности, вызывает ликвидация автономных округов как субъектов федерации, что, по мысли авторов этого проекта, должно уменьшать степень асимметрии.

Объединение Корякского автономного округа с Камчатской областью (двух дотационных регионов) с точки зрения экономики ничего федеральному центру не принесло. Как шли дотации на территорию, так и идут. Только раньше они предназначались округу, а теперь размазываются по всей области. Раньше округ имел свой бюджет, решал проблемы, исходя из своих возможностей и в интересах своего населения. Теперь эти проблемы

решаются в Петропавловске по остаточному принципу, для него округ – досадная нагрузка. Безусловно, муниципалитеты округа продолжают получать то, что им положено по закону, чтобы поддерживать жизнь на каком-то уровне, но всё остальное брошено на произвол судьбы.

После объединения в округе фиксируется спад практически во всех сферах жизни – в экономике (за исключением, может быть, рыбной промышленности: накануне моего посещения был уловный год), в образовании, в социальной защите, в добывающей промышленности. Оленеводство – главная отрасль округа, с которой связано благополучие большинства населения. Накануне объединения появилась надежда на восстановление отрасли после разгрома 90-х гг., спасительной была идея создания государственного предприятия «Коряколенпром». Пришли камчатские власти — и «Коряколенпром» ликвидирован, создан «Камчатоленпром». До этого зарплата пастуха была 25 тыс. р. — стала 13 тыс. р., у чумработницы была 12 тыс. р. — стала 6 тыс. р. (да ещё и за общепит высчитывают). В «Коряколенпроме» совхозы были самостоятельными предприятиями, теперь их сделали участками без банковских счетов, без прав юридического лица. Зарплату привозят из Петропавловска и все вопросы решаются там. Оленеводам говорят: ваше дело пасти оленей, а что с ними делать – мы сами будем решать. Люди не видят результатов своего труда, у них нет ответственности. Объединение поставило крест на корякском оленеводстве.

Произошёл отток квалифицированных кадров, закрылось много различных структур, положенных субъектам федерации. Повсеместно выросла безработица: на 100 трудоспособных в сёлах работает 10-12 чел.

Люди уехали, увезли семьи, уменьшилось число учеников. При душевом принципе финансирования это сказалось на нагрузке и зарплате учителей. В сёлах школы преобразовали в начальные. Раньше округ всем своим студентам оплачивал проезд, выдавал материальную помощь, теперь такой льготы нет. При существующих ценах на проезд для большинства это стало катастрофой. Школьники округа практически потеряли возможность льготного поступления в вузы: теперь эти вопросы решают в Петропавловске, а там говорят – а чем ваши дети лучше наших? Округу достаются крохи.

Основными производителями этнокультурной продукции в России всегда были этнонациональные образования (республики, округа) с их музеями, ансамблями и прочей культурной инфраструктурой, в этом их, пожалуй, самая важная роль. После объединения у округа забрали его визитную карточку – всемирно известный ансамбль «Мэнго»: слишком дорого вывозить его на гастроли. Теперь его артисты живут в Вилючинске.

По сообщениям моих коллег из Красноярска, последствия объединения автономных округов в Красноярском крае ещё более катастрофичны. Там даже районы ликвидировали. Что толку от такой симметрии? Мой жизненный опыт (а я был свидетелем многих объединений) подсказывает, что всякое укрупнение ухудшает условия жизни тех, кого присоединили к новому административному образованию.

Говоря о проблемах российского федерализма, наивно видеть корень всех бед в его этнической составляющей. Такой федерализм не является только советской моделью. Федерализм с этнотерриториальными автономиями существует во многих странах с полиэтничным населением и с регионами, население которых обладает историко-культурной или религиозной отличительностью (только там они не называются республиками), и действует вполне успешно. Таких стран десятки: от Канады до Китая. Освобождаться следует не от этнических аспектов федеративного устройства (республик, автономных областей и автономных округов), а от остатков эпохи «парада суверенитетов», от огосударствления этничности, от ущемления прав нетитульных граждан, от этнических форм солидарности, которые мешают свободной социальной конкуренции и профессиональному продвижению людей.

Реформирование РФ действительно необходимо, но не путём превращения её из асимметричной федерации в симметричную, а через изменение взаимоотношений между федеральным центром и субъектами федерации.

В настоящий момент РФ представляет собой яркий образец централизованной федерации. Львиная доля государственной власти сосредоточивается в центре, а предметы ведения и полномочия субъектов федерации, их самостоятельность серьёзно ограничены. Есть настоятельная необходимость двигаться в сторону децентрализованной федерации, где субъекты федерации обладают высокой самостоятельностью, прежде всего экономической.

Авторы исследования, предложенного к обсуждению, безусловно, правы, когда утверждают, что экономическая немощь регионов может влиять на распространённость идей унитаризма. Однако нельзя согласиться, что тем самым проявляется скепсис по отношению к федерализму — это недоверие к местной власти. Если местные власти не в состоянии решать проблемы своего населения без Москвы, то такие власти никому не нужны и отношение к ним будет соответствующим.

Исследование коллег из фонда зафиксировало достаточно низкие показатели региональной идентичности — 16 % в среднем по массиву

исследований. Российская идентичность – 42 %. Аналогичные показатели я получал и в своих исследованиях. Общероссийская идентичность у многих дальневосточников даже выше – 50-78 %. Да, граждане в большей степени ощущают себя носителями общероссийской идентичности, однако делать на этом основании вывод, что они являются сторонниками идей унитаризма, я бы поостерёгся. Высокие показатели государственной идентичности («российскость») вряд ли стоит напрямую связывать с унитаристскими предпочтениями. «Российскость» в сознании населения поддерживается пониманием того, что все проблемы в состоянии решить лишь федеральные власти. Участие местных правительств в решении этих проблем опять же определяется позицией Москвы. Сказывается принцип «рационального выбора»: будь местные власти более дееспособны, и территориальная идентичность выглядела бы по-другому.

Все житейские проблемы, решить которые люди не могут самостоятельно, привязаны, в конечном счёте, к местной (региональной) администрации, и далеко не всегда они находят там понимание и поддержку, но при этом мало кто осознаёт истинную причину такого положения. Новые принципы распределения налогов лишили местные власти значительной части доходов, что не могло не отразиться и на её возможностях влиять на социальную обстановку в районе. Неудовлетворённость условиями жизни, казалось бы, должна проявляться в росте недовольства деятельностью другого уровня власти – федерального. На практике этого не происходит: в роли «козла отпущения» выступает местная власть. И это, судя по всему, федеральному центру сегодня выгодно.

Федерализм обычно служит средством сохранения территориальной целостности страны с пёстрым и компактно проживающим этническим составом населения. Однако федеративное устройство не гарантирует единства, а в определённых условиях, наоборот, может подорвать его. Жёстко фиксируя этнолингвистические границы, федерализм укрепляет в самосознании людей представление о своей территории, своей государственности, что может усилить сепаратистские устремления.

Что касается вопросов, поставленных И.В. Задориным, мне трудно ответить на них применительно к Приморскому краю: для этого нужно провести близкие или аналогичные исследования в этом отношении. А вот что касается оптимальных форм федерализма, у меня есть некоторые замечания. Наверное, идеально симметричной федерацией был наш «ушедший в воздух» СССР. Хотя и там существовали определённые нюансы. Конечно, абсолютно симметричных федераций нет. Все они включают в себя какие-то элементы

асимметрии, это даже в СССР было: неодинаковое представительство в парламенте и ряд других особенностей.

Проведённое исследование натолкнуло меня на мысль – не свидетельствует ли оно об очередной попытке выстроить симметричную федерацию? У меня есть основания рассматривать в этом же ключе и снятие с автономных округов статуса субъектов федерации. Знаменитое укрупнение субъектов федерации — тоже движение в этом направлении. Избавиться от автономных округов, по мысли организаторов такого укрупнения означает уменьшить степень асимметрии существующей модели. Известны, конечно, и другие — положительные — меры по приведению местного законодательства в соответствие с федеральным.

Я вновь подчеркну, что попытки превратить российскую федерацию из асимметричной в симметричную нельзя рассматривать как однозначно положительное явление. Искусственное выравнивание может привести к негативным последствиям, снизить степень территориальной интеграции государства.

Цыганок Н.А.

**к. полит. н., доц. каф. конституционного и административного права
ДФУ**

Россия – огромное по территории, мультинациональное, многоконфессиональное, обладающее сложнейшей структурой социально-культурных и политических внутренних взаимосвязей государство. Многие из перечисленных факторов исторически детерминированы, в том числе и событиями XX в. К тому же события начала 90-х гг.: «парад суверенитетов», «чеченская проблема» и др. – предопределили современную федеративную конструкцию в такой форме, которая вызывает много споров и даже критики, связанных с огромным количеством субъектов и их асимметрией. Однако эта модель федерации по сей день позволяет поддерживать целостность и единство государства правовыми способами и осуществлять государственное регулирование исключительно в правовом поле.

Федерация вообще как форма государственного устройства, т. е. как способ распределения государственной власти на территории страны и её составных элементах давно уже доказала свою эффективность. Например, такой опыт демонстрируют США и Германия, которые многими авторами современной теории международных отношений определяются как «супердержавы». В федеративном государственном устройстве есть ряд

неоспоримых преимуществ, которые отвечают и конституционным задачам современной России.

Во-первых, федерализм тяготеет к демократическим методам осуществления власти (к чему и стремилась Россия, провозглашая этот постулат в первой статье Конституции РФ 1993 г.); к использованию переговорного процесса, тщательному учёту интересов и нужд локальных сообществ, открытости.

Во-вторых, статус субъекта в федерации особый и обеспечивается тем, что он непосредственно включён в процесс принятия решений, т. е. в государственный механизм. Субъект участвует в формировании политики, направленной на регулирование практически всех важнейших сфер общественной жизни, за исключением тех, которые федеральный центр оставляет в зоне исключительного ведения.

Поэтому для государства с республиканской формой правления, в состав которого входит 83 субъекта, федеративная конструкция представляется единственно возможной формой объединения регионов в условиях сохранения и развития демократических основ государства.

Причин, мешающих развитию федеративных отношений в России, можно выделить много, и все они будут дискуссионными. На мой взгляд, один из таких факторов заложен исторически сложившимся делением федерации не по территориальному, а по национально-территориальному признаку. Поскольку Россия – мультинациональное и многоконфессиональное, поликультурное государство, остро ощущается антагонизм субъектов и асимметричность всей федерации. Многие федерации мира уже пришли к выводу о том, что федеративная конструкция не способствует решению национального вопроса, а скорее обостряет его. Проблема носит не только политологический, но и юридический характер.

Правовой конституционный аспект, который и порождает современные отношения субъектов внутри Федерации, заключается в том, что Россия конституционно провозглашает и поддерживает национальный суверенитет через совокупность прав субъектов Федерации, конституционно-правовой статус граждан, право на местное самоуправление. РФ даёт каждому локальному сообществу, нации, национальности, национальному меньшинству возможность развиваться, реализуя свой национальный суверенитет, сохраняя и поддерживая свои национальные и духовные ценности, традиции. Это, безусловно, очень демократично, современно и толерантно, но создание условий для такой реализации национального суверенитета в государстве может создавать предпосылки зарождения национализма и сепаратизма в национальных субъектах РФ, а также

неправильное позиционирование, абстрагирование от общенациональных целей. Конечно, кардинально ситуацию с делением федерации на субъекты на сегодняшний день не изменить, но возможно, избежать сепаратизма поможет развитие федеральных округов.

Второй аспект, тормозящий развитие отечественной Федерации – это её асимметричность, являющаяся фактом, исторически, географически и этнически детерминированным. Государство, особенно с точки зрения формы его политического устройства, представляет собой сложнейшее сплетение социальных связей, разрушить которые означает поставить под угрозу его целостность. В этой ситуации менять или корректировать можно только федеративные отношения, постепенно переходя от этнической к территориальной структуре федерации. Такая попытка уже сделана – это создание федеральных округов, которые выделены по территориальному принципу и сглаживают асимметричность федерации, но одновременно делают её более централизованной.

Реформа, связанная с централизацией власти привела и к централизации нашей федерации, но это процесс объективный и вызван во многом потребностями сегодняшнего дня. Россия ещё находится в состоянии бурного развития и становления, поиска самоидентичности, в том числе и федеративной. В 2000-х гг. начались реформы, которые внесли ряд существенных позитивных изменений, в том числе устранение неравноправных двусторонних федеративных договоров, введение федеральных округов, которые снизили конкуренцию между субъектами. Децентрализация федерации на сегодняшний день не представляется целесообразной по нескольким очевидным причинам: низкий уровень правовой культуры общества, высокий уровень коррупции, объективная асимметричность, связанная, например, с отсутствием полезных ископаемых на территории субъекта, или же невыгодным геополитическим положением и т. д.

И здесь единственным на сегодняшний день способом сгладить асимметрию представляется федеральный округ. Создание в РФ федеральных округов позволяет сформировать более крупные региональные структуры, которые впоследствии позволят развиваться каждому субъекту, входящему в её состав, более эффективно, независимо от исходных геополитических и природно-ресурсных данных. Сильный регион в лице федерального округа России в будущем представляется основой развития нашей страны в современных условиях.

В связи со всем вышесказанным, на мой взгляд, актуальным является вопрос о дополнительных полномочиях региональных властей в

экономической сфере, поскольку в социальной, духовной сфере Российская Федерация весьма развита. Более того, мы вполне можем гордиться основами государства, заложенными в Конституции РФ 1993 г. На сегодняшний день расширение полномочий региона в экономической сфере отвечает как мировым тенденциям, так и внутригосударственным потребностям. Во-первых, потому что современные международные отношения пронизаны двумя противоречивыми тенденциями – процессами глобализации и регионализации, когда участие регионов в международном сотрудничестве, вклинивание в межрегиональное сотрудничество являются естественными, эффективными, необходимыми, а главное – неизбежными. Целесообразно обеспечить регион достаточными полномочиями не только в этой внешнеэкономической сфере, но и во внутриэкономической, связанной с привлечением иностранного капитала.

В такой ситуации особое значение приобретают приграничные или трансграничные территории. Представляется необходимым принятие соответствующего закона. Хотя проблемы, связанные с его принятием, имеют и политический, и юридический аспект: нельзя допустить новых конкурентных обострений между субъектами, в соответствии с Конституцией все субъекты должны быть равны. Во-вторых, полномочия в экономическом сотрудничестве, отвечая внутригосударственным задачам, прежде всего будут способствовать решению внутренних кризисных вопросов, связанных с восполнением бюджетного дефицита.

Ковалевская Ю.Н.

к. и. н., н. с. ИИАЭ ДВО РАН

Постараюсь ответить на поставленные И.В. Задориным вопросы, скорее не как эксперт, которым я не являюсь, а как житель региона.

Актуальна ли вообще федеративная модель для России?

Реальностью России является не столько федерализм, сколько феодализм. Центр не способен (или не стремится) осуществлять прямое правление в регионах, налоги берёт себе, а социальные проблемы оставляет регионам, при этом не контролируя их решение.

Главы субъектов федерации похожи на феодальных баронов, особенно в этнических республиках. Общественное пространство, которое регулируется общими для всех законами, гарантирующими личную безопасность, собственность и свободу граждан, всё время сужается.

В то же время, я считаю, что резко ломать существующую модель государства нельзя, т.к. играть можно по любым правилам, и люди вырабатывают повседневные практики, которые позволяют им выживать и

создавать необходимые социальные институты. И самое плохое, когда эти правила меняются слишком часто.

Что мешает развитию федеративных отношений в России, есть ли запрос на федерализм, со стороны каких общественных сегментов?

Ни у центральных, ни у региональных элит нет идей, способных объединить людей во имя общего дела. Они не могут публично объявить принципы, по которым живут, т. к. это принципы эгоизма и социальной безответственности, для приличия именуемые «прагматизмом» и «либерализмом». Поэтому у них минимальная легитимность – вроде «улицы метут, и на том спасибо». На такой базе невозможно построить ни региональную, ни национальную идентичность.

Барьер сильного неравенства в уровне развития регионов России: нужна адаптация или его преодоление на пути к реальному федерализму?

В нормальном государстве не должно быть социального исключения: если регион не нужен – людей надо выселять; если он экономически не рентабелен по объективным причинам (как весь Северо-Восток) – нужно предоставлять льготы, регулировать тарифы и т. д. Региональных лидеров, которые добились развития региона выше среднего уровня благодаря своим усилиям и талантам, нужно поощрять и продвигать. В президенты нужно выдвигать хороших губернаторов.

Каковы возможные коалиции групп интересов для развития федерализма?

В принципе, любые самодеятельные союзы: бизнесменов, врачей, учителей, спортсменов и даже пенсионеров — могут координировать усилия для решения общих проблем и на уровне регионов, и за его пределами, создавать свои федерации. Сейчас этого не происходит, потому что люди слишком заняты выживанием, а если подобный союз возникает – власть не поощряет их, а старается уничтожить. Если цивилизованные формы не поддерживать, начинают «вылезать» дикие – типа «приморских партизан» и футбольных фанатов.

Децентрализация управления как путь к реальному федерализму: что нужно делать?

Децентрализация может носить (и носит) злокачественный характер. У нас сейчас происходит то, что в Англии в XVII в. называлось «огораживанием» – когда чиновники и криминал приватизируют всё, что было в общенародном доступе: леса, морское побережье, рыбные ловли, городские дворы, детские площадки и т. п. И так же «приватизируются», покупаются и продаются государственные должности как на местном, так и на центральном уровне. Нужно ликвидировать такую «децентрализацию», создать общее

правовое поле. А будет ли это называться «федерацией», не так уж важно. Местное самоуправление есть и в унитарных государствах, оно было и в царской России.

Как развивать горизонтальные формы согласования интересов и кооперации регионов?

Если появятся люди, в принципе думающие не только о том, как набить свой карман и уехать за рубеж, а способные заботиться о регионе в целом – они найдут контрагентов в других регионах. А если такие люди где-нибудь уже есть – их нужно всячески рекламировать, посылать к ним кадры на обучение и «делить» их команду «почкованием».

Какая федерация наиболее оптимальна для России (симметричная или асимметричная, де- или централизованная, этническая или чисто территориальная)?

Приходится считаться с тем, что есть. А вот если бы Центр мог обеспечить в чисто территориальных субъектах федерации основные права человека: реальное право на образование, медицинское обслуживание, жильё, работу, социальную мобильность — он мог бы выбить почву из под ног националистов и избежать в будущем проблем с этническим сепаратизмом. Этническая замкнутость должна быть экономически невыгодна и символически непрестижна.

Какая модель федерализма более всего подходит для развития сибирских (южных, дальневосточных и т. п. субъектов РФ)?

Да любая подходит, если бы Центр проводил внятную долговременную политику, исходящую из национальных интересов, а не шараялся бы, как испуганная лошадь.

Для каких видов деятельности (экономической, социальной и т. п.) особенно важны дополнительные полномочия и права местных и региональных властей?

Прежде чем давать им дополнительные права, надо посмотреть, как они выполнили свои прямые обязанности и предвыборные обещания

Должен ли принцип субсидиарности быть единым в плане применения, или он может быть дифференцирован в зависимости от особенностей региона (условий развития)?

Должно быть гарантировано какое-то минимальное качество жизни населения независимо от того, где оно живёт. Принципы должны быть общие, а размер – дифференцирован.

В какой мере политика федеральной власти влияет на ход и результаты общенациональных выборов?

На ход влияет: кто сейчас ходит на выборы? А на результаты влияет то, как считают.

Может ли федерализм быть инструментом развития России? Может ли федерализм быть инструментом активной региональной политики?

При наличии политической воли хотя бы с одной стороны – может.

Кроме того, я попросила ответить на эти же вопросы *подполковника ФСБ А.Д.*, который несколько лет проработал на таможне в Пограничном, и в силу своей профессиональной деятельности общается с бизнесменами, чиновниками и др. представителями элит. По образованию он китаист. Представляю его ответы.

Барьер сильного неравенства в уровне развития регионов России: нужна адаптация или его преодоление на пути к реальному федерализму?

«Возникает встречный вопрос: а что такое реальный федерализм? Не существует ли он только в теории? Экономическое развитие и уровень жизни в различных штатах США, к примеру, существенно разнятся.

Адаптация к неравенству в развитии регионов – это, по сути, то, что делается сейчас. Полное преодоление возможно только путём отнимания доходов у развитых районов в пользу бедных, т. е. уравниловка. Во многом современная социально-экономическая политика идёт по этому пути. Однако это чревато усугублением тенденций экономического сепаратизма. Более зрелый подход – поиск индивидуальных подходов к самообеспечению отдельных дотационных регионов через предоставление им различных преференций и разработку программ привлечения инвестиций» (А.Д.).

Каковы возможные коалиции групп интересов для развития федерализма?

«Не ясно, на каких уровнях предполагаются коалиции групп интересов. Одновременно на уровне федерального центра и регионов или только регионов? В последнем случае возможен в той или иной степени осознанный союз между региональной элитой и активной частью населения при наличии своего рода договора между центром и регионом о распределении доходов, преференций, миграционной политике, привлечении иностранных инвестиций, ресурсной политике и т. д.» (А.Д.).

Децентрализация управления как путь к реальному федерализму: что нужно делать?

«Осуществлять долгий путь роста гражданского самосознания, повышения уровня компетентности местного самоуправления, преодоления коррупции в первую очередь на уровне федерального центра (самых причин коррупции). После чего – заключение «общественного договора» между

центром и регионами с детально прописанными принципами взаимоотношений, с правами и обязанностями обеих сторон» (А.Д.).

Как развивать горизонтальные формы согласования интересов и кооперации регионов?

«Реально это станет возможно только после наделения центром регионов большей самостоятельностью в экономической в первую очередь политике, тогда они смогут договариваться между собой без неперемного апеллирования к центру» (А.Д.).

Какая федерация наиболее оптимальна для России (симметричная или асимметричная, де- или централизованная, этническая или чисто территориальная)?

«Вопрос в том, что понимать под словом «оптимально»? Удержание регионов под властью центра или обеспечение максимально высокого жизненного уровня населения регионов, или что-то ещё? В первом случае во время империи и в период СССР устройство государства формально имело различия: территориальная и этническая федерация, однако и в том, и в другом случае центр достаточно успешно противодействовал всем видам сепаратизма с помощью в основном силовых рычагов» (А.Д.).

Какая модель федерализма более всего подходит для развития сибирских (южных, дальневосточных и т. п. субъектов РФ)?

«На Дальнем Востоке (от представителей различных слоев интеллигенции) всё чаще можно слышать мнение о полезности для России не федеративного, а конфедеративного устройства. То есть дальневосточники, по сути, склоняются к экономическому сепаратизму. Есть и более кардинальные мнения – о возможности отделения региона, вплоть до его присоединения на правах национальной автономии к соседнему государству – речь идёт о КНР и Японии. При этом экстремистскими подобные высказывания назвать нельзя, так как они исходят от наиболее прагматично мыслящей части населения – бизнесменов, которые видят на собственном опыте преимущества и эффективность управленческой системы соседей в сравнении с российской как в сфере регулирования бизнеса, так и в социальной. Значительная часть дальневосточного бизнеса де-факто уже переместилась в Китай» (А.Д.).

Для каких видов деятельности (экономической, социальной и т. п.) особенно важны дополнительные полномочия и права местных и региональных властей?

«Без сомнения, для экономической» (А.Д.).

Должен ли принцип субсидиарности быть единым в плане применения, или он может быть дифференцирован в зависимости от особенностей региона (условий развития)?

«Скорее, более целесообразно дифференцировать этот принцип в зависимости от того, действительно ли регион «безнадёжен» в плане самообеспечения, или же просто требует к себе «творческого подхода» (А.Д.).

В какой мере политика федеральной власти влияет на ход и результаты общенациональных выборов?

«Влияет сильно как напрямую, так и опосредованно: неумелой региональной политикой и слабым контролем за исполнением на местах федеральных постановлений» (А.Д.).

Передня А.А.

депутат Законодательного собрания Приморского края

Потребность в этой дискуссии возникла у меня около двух лет назад. Мне интересна моя (депутатская) деятельность, а из Думы исходит множество инициатив по разного рода вопросам, которые волнуют территории. И они «натываются» главным образом на то законодательное поле, которое формируется Федерацией. Например, очень актуален вопрос о градостроительном кодексе. Мы помним яму, выкопанную напротив Дома строительных организаций в г. Владивостоке. Всем она «мозолила глаза», и я попытался на законодательном уровне поставить барьер подобным ситуациям, чтобы строители не имели возможности так вести себя в нашем городе. Но сегодня законодательство таково, что без федерального закона мы не можем принять какие-либо изменения на уровне субъекта. Т. е. мы на своей территории не можем отстаивать правила, которые нам необходимы.

Сегодня Федеральный центр практически на 90 % взял все законодательные поля под свой контроль. В нашем Законодательном собрании повестка каждый месяц составляет 50-60 законопроектов. Статистика, которую мы анализировали год назад, показала, что 90 % законов, за которые мы голосуем – не что иное, как приведение местного законодательства в соответствие с федеральным. Т. е. фактически мы переписываем наше законодательство под федеральное. Законодательная пирамида у нас стоит вверх ногами. Если взять опыт Америки, то там пирамида такая: федеральный закон выносится на обсуждение и потом вступает в силу. Многие штаты США имеют отличные от федеральных законы, например, даже сами решают, применять ли смертную казнь и в какой форме.

Что касается исследования, представленного сегодня на обсуждение — позволю себе отнести к его методике критически. В анкете вопросы чисто юридической терминологии переплетаются с конкретными, сформулированными обыденным языком. Когда вопрос простой – человек и отвечает очень логично. Как только вопрос задан формально-юридически,

получается абракадабра: разброс в оценках очень велик, по сути, они носят случайный характер. Нужно объяснить человеку, что такое федерализм, простыми словами, а потом просить его ответить на вопросы. А так исследование проводить некорректно: слишком велика погрешность результатов.

Главный вопрос нашей дискуссии: «Нужна федерация или не нужна? Есть ли запрос на федерацию?» В статье «Поиски национальной идеи» В.А. Тураев писал, что никакая народность не хочет «потерять своё лицо». И каждый регион не хочет лишиться своей индивидуальности. Мы входим в федерацию, но при этом хотим оставаться регионом со своим обликом, со своими самобытными, сложившимися исторически культурными ценностями, производственными отношениями, и тем самым чувствовать себя в чём-то самодостаточными, но при этом быть в едином государстве.

Мы подходим к тому историческому моменту, когда федерация из статуса *де-юре* перейдёт *де-факто*. Сегодня это просто «спроецированная сверху» идея, оформленная в законодательные поля. Пока мы только стремимся к тому, чтобы идеи превратились в реальность. Правильно ли это стремление? Нужно ли оно нам?

Мой ответ: «Да!» Более того, без федеративной модели мы не удержали бы процесс дезинтеграции страны после распада Советского союза, без неё не было бы сейчас Российской Федерации, потому что, хотя её и зафиксировали административно, фактически она должна была тоже распасться. Но обратный исторический процесс – интеграция политического и экономического пространства — все-таки идёт, и я верю, что Федерация состоится *де-факто*. Более того – мы вернемся к Союзу: Европа тому пример. Это исторический путь, который неминуемо объединит наши народы в некий альянс, а какова будет его форма – дело десятое.

Что должно случиться для такого поворота исторического процесса? Об этом я могу судить на основании собственного опыта. Одно время я был председателем товарищества собственников жилья (ТСЖ), возглавлял кооператив. В этой организации люди независимы друг от друга и должны осознавать свои и общие интересы, договариваться, выбирать руководство, нести ответственность. И я видел, как это трудно организовать, даже в одном доме, как трудно просто собрать всех собственников дома. Сегодня правовая культура настолько низка, что люди не знают, как выразить своё мнение, как принять приемлемое для всех решение. Демократия должна привести к единому мнению, и всем остальным нужно его уважать. Эта культура сегодня отсутствует. Поэтому посыл о том, что нужно передать местному самоуправлению все полномочия, является утопическим: фактически главы

городов будут продолжать управлять поселениями бюрократическим путём, тем более что в местных органах власти, как уже говорилось, не хватает компетентных кадров.

И быстро эта управленческая безграмотность не уйдёт. Самоуправлению следует специально обучать, буквально с детского сада: пусть дети играют в мини-демократию, выбирают себе старшего, определяют правила игры. Это обучение должно продолжаться в школах и институтах. Везде надо играть в демократию, пока человек не выйдет на самостоятельный, сознательный уровень своей жизни, и потом он будет готов принимать решения, реализовывать их и отвечать за них. Вот тогда действительно возникнет субъектность в регионах и можно будет в ходе исследования получать ответы людей, понимающих, что такое федерализм и умеющих его использовать.

Самоуправление не может работать в чрезвычайных ситуациях, например, во время войны – тогда выдвигаются великие люди, такие как У. Черчилль. И оно невозможно, когда доминирует такой правовой нигилизм, как у нас. Только когда люди готовы брать на себя ответственность, начинают работать демократические институты и уходит коррупция. Не потому, что президент говорит о борьбе с коррупцией, а потому что в каждом доме, населённом пункте, городе есть люди готовые участвовать в решении общих вопросов и договариваться, находить «точки соприкосновения». Основное условие – уметь уважать соседа, уважать друг друга, тогда всё остальное начнет выправляться. Сегодня, к сожалению, этот процесс – только тенденция. Слава богу, сейчас в нашем обществе прекратилось «падение в нигилизм», точка возврата пройдена. Безусловно, необходимо производить мониторинг развития ситуации, стремиться корректировать её в нужном направлении. И надеюсь, что в ближайшем будущем мы соберемся и отметим, что в этой сфере заметен прогресс.

Паначёва А.С.

к. полит. н., доц., зав. каф. политологии ДВФУ

Прежде всего, предлагаю определиться с характеристиками предмета дискуссии – федерализмом. Термин «федерализм» (от лат. *foedus*— пакт или договор) обычно относится к правовым и политическим структурам, связанным с территориальным распределением власти в государстве. Однако первоначально под федерализмом подразумевали отношения сотрудничества, взаимопользные связи между людьми (Прудон). В работах Александра Гамильтона и Джеймса Мэдисона федерализм предстал одной из составляющих более широкой идеологии плюрализма.

Как форма политического устройства федерализм предполагает, что государственное управление делится на два уровня, каждый из которых обладает высокой степенью политической и правовой независимости. Исходя из этого, основным признаком федерализма следует считать разделение суверенитета, хотя в таком случае оказывается, что «классических» федераций в мире немного — США, Швейцария, Бельгия, Канада и Австралия. Однако некоторые черты федеративного устройства присущи очень и очень многим странам.

Союзно-договорные отношения включают сочетание самоуправления и долевого правления, которое может пониматься как разграничение полномочий между уровнями власти через конституционное соучастие во власти на основе децентрализации.

Федерацию определяют через *набор признаков*. Главный признак федерализма обязательный для любой федерации — вертикальное разделение властных полномочий между общенациональным и первым субнациональным (региональным) уровнями. Этот признак подробно раскрывается У. Райкером:

- два уровня власти осуществляют полномочия в отношении одной территории и населения;
- каждый из уровней имеет хотя бы одну автономную область действий;
- существуют гарантии автономии каждого из уровней в его собственной сфере;
- действует сильный правопорядок.

Если рассмотреть данные признаки относительно РФ, мы можем увидеть трудности и специфику их реализации. Позволю себе акцентировать внимание на проблемных вопросах Российской федерации.

С точки зрения количественного состава субъектов РФ является самой проблемной из всех федераций мира. (В РСФСР была 71 территориальная единица первого ранга (края, области, автономные республики) и 15 единиц второго ранга (автономные округа и области). С 1.03.2008 г. в России зарегистрировано 83 субъекта федерации, в США — 50, Канаде — 11 (+ 2 территории), в Индии — 28 штатов, 6 союзных территорий и Национальный столичный округ — Дели.

По площади территорий коэффициент вариации в России превышает 17 %, в других федерациях — не более 5-7 %, только в США — 8,4 %. Самый большой разрыв в площади территории наблюдается между республиками Якутия (Саха) и Северная Осетия — в 338 раз.

По численности населения разрыв достигает 400 раз (между Москвой и Эвенкийским АО). Сравнимы с РФ Индия — 235, Бразилия — 144, Швейцария — 85, США — 66, в других федерациях — не более 50 раз.

Россия выделяется также большой разницей в уровне урбанизации (100 % Москва и 0 % в Усть-Ордынском Бурятском АО). По уровню социально-экономического развития, по доходам на душу населения Москва выше Ингушетии более чем в 20,5 раза. Разрывы в экономическом и социальном развитии субъектов РФ затрудняют интеграцию субъектов и гражданскую консолидацию населения.

Сегодня большинство жителей национальных территорий составляют не представители титульной нации, а русские; в то же время около 40 % титульных наций проживают вне «своих» регионов. Только в четырёх республиках представители титульной нации имеют абсолютное (больше 50 %) большинство: в Сев. Осетии, Тыве, Чечне, Чувашии. В трёх республиках относительное большинство – в Кабардино-Балкарии (48 %), Калмыкии (45 %), Татарстане (48,5 %). В остальных преобладает русское население.

Разработка бюджетного федерализма, принятие общих принципов финансовой поддержки субъектов и ряда целевых программ позволили несколько повысить эффективность поддержки Центром слабых субъектов Федерации, но не смогли обеспечить выравнивание их развития и ликвидации прорех в едином экономическом пространстве. Они не остановили дальнейшее усиление неравномерности развития и поляризации субъектов РФ. По объёму ВВП региона на душу населения разрыв достигает 36 раз.

Если рассмотреть отношение населения к данному понятию, можно отметить непонимание значимости характеристик федерализма для развития России. Причём это наблюдается как в опросах ЦИРКОНа, так и в процессе общения со студентами и школьниками Приморского края.

Необходимо сформировать у населения чёткие представления о принципе федералистского разделения властей: за что отвечает и какие полномочия имеет федеральный центр, а за что отвечает и какие полномочия есть у региональных и муниципальных органов власти.

Эти знания нужно формировать ещё в школьном возрасте. А чтобы они были значимыми и для людей старшего возраста, необходима деятельность пропагандистской системы, средств массовой коммуникации (телевидения, Интернета).

Дискуссия:

Танцура М.С. (к. полит. н., ст. преподаватель каф. политологии ДВФУ).

Я считаю, что запрос на федерализм есть, и этот запрос можно реанимировать, но лишь тогда, когда сформируется такой же запрос самой власти. В 1990-х гг. была задача укрепить вертикаль власти – поэтому была

массированная информация в СМИ. Почему сейчас народ не знает, что такое федерализм? Да потому что по телевизору не говорят слово «федерация» — оно отсутствует в публичном дискурсе.

Коняхина А.П. (м. н. с. ИИАЭ).

Я хотела бы высказать мнение о первом тезисе — по поводу понятия федерации. Ведь одна из главных составляющих этого понятия — то, что правила игры, полномочия между федеральным центром и региональной властью могут меняться только при обоюдном согласии. Т. е. ни одна из сторон не вправе изменить правила игры. А что происходит сейчас в России? Они меняются, и хуже всего для обеих сторон, когда это затрагивает непосредственно базовые интересы: безопасность, жилье, питание. Естественно, возникает вопрос: почему это происходит?

Есть данные социологических опросов по Хабаровскому краю, они говорят, что население возлагает ответственность за всё, что происходит, за все проблемы на местные власти. Социологические исследования показывают, что региональные власти характеризуются как некомпетентные, инертные. Население видит, что органы местного самоуправления не имеют деятельных полномочий, не имеют возможности реально решать проблемы. По данным на 2010 г., 47 % населения никогда не обращалось в местные, муниципальные, региональные власти, т. к. не видят в этом смысла. Центр переложил на регионы решение социальных проблем, но лишил их необходимых ресурсов и полномочий. Таким образом, он лишил региональные власти легитимности в глазах населения. На мой взгляд, это серьезные факторы, которые не актуализируют запрос на федерализм.

Ларин В.Л. (д. и. н., проф., директор ИИАЭ ДВО РАН)

Как у Маяковского — мы говорим «федерация» — а подразумеваем кого? Путина? Ельцина? Насколько у нас понятие федерализма персонифицировано? Обычно оно отождествляется с конкретными людьми. Если мы говорим «власть», «центральная власть», что уж скрывать — ассоциации явные. А региональные власти в Приморском крае совершенно чётко ассоциируются с конкретными людьми, такими как Дарькин (или раньше Наздратенко). От этого и формируется отношение населения (особенно простых людей) к федерализму. И когда ведётся опрос по территориям, на ответ респондента влияет фактор личности губернатора: какую роль играет губернатор Ивановской области или Краснодарского края, его имидж. В качестве гипотезы можно высказать тезис о том, что, возможно, людям больше нравится федерализм, когда они знают, что у них губернатор честный и порядочный.

Розов В.М. (председатель Думы г. Владивостока).

Действительно, очень важно, кто находится у власти. Конкретно — Иванов, Петров, глава города, губернатор, глава муниципального образования. И для формирования общественного мнения важно, чтобы как в регионах, так и центре у них не было возможности злоупотреблять своим служебным положением или властным статусом. В уставе нашего города правильно принято: поправки к законам о полномочиях депутатов не касаются тех, кто их вносит. Не мы, а состав следующей думы через пять лет будет этими полномочиями пользоваться. Напомню некоторые факты: сколько было шума по поводу процедуры избрания главы города, все СМИ писали об этом. Обсуждался вопрос, могут ли депутаты Думы сами избирать главу муниципального самоуправления. Решение было принято. Нынешний состав Думы отработает пять лет, затем будет избрана следующая Дума, которая и воспользуется полномочиями, закреплёнными предшественниками, в частности правом выбрать главу администрации г. Владивостока. Важно подчеркнуть влияние данного политического события на формирование общественного мнения и на конкретные решения избирателей: если человек, несущий бюллетень, будет уверен, что он избирает депутата, у которого будут полномочия избирать главу города, то он будет голосовать не за Петрова, который лично ему что-то обещал, а за Иванова, которого он больше уважает. Во Владивостоке хорошая и разная Дума по социальному составу: есть студенты и академики, директора предприятий и учреждений — очень достойный состав. Когда избиратели высказывают своё отношение к российскому федерализму, они действительно исходят из тех позиций, что власть — это конкретные люди.

Что касается законодательной базы наших муниципальных образований — и здесь начну с конкретного примера: только мы приступили к исполнению своих депутатских функций, и сразу же получили письмо, в котором подчёркивалось, что 78 % текста Устава г. Владивостока не соответствует федеральным и краевым законам. Возникает логичный вопрос: разве это уменьшает силу федерального закона? Если кого-то будут судить по федеральным законам, не прописанным в местном уставе, — разве не состоится приговор суда? Мы всё-таки оставили в Уставе г. Владивостока положения, не прописанные ни в федеральном, ни в краевом законах. Моя твёрдая позиция — наличие региональной правовой базы: если устав будет состоять из тех положений, которые не прописаны ни федеральным, ни краевым законом — это будет местный, городской закон. И он будет отвечать интересам тех людей, которые по нему станут жить. Они будут следовать и

федеральному закону, и краевым, и своим уставным положениям, уставу своего города, отражающему их интересы и специфику этого города.

Можно также привести примеры из практики разработки законов на уровне субъекта. Я пять лет был в краевом Законодательном собрании и возглавлял комитет по федеральной политике и законности. В Приморье есть два пограничных района – Хасанский и Находкинский. Хасанский район имеет пять пограничных переходов. Сравним ситуацию с другими субъектами РФ: Башкирия и Татарстан, вместе взятые, не имеют столько переходов. Хасанский район – это Хасан, Посъет, Краскино, это международные железнодорожные пути, по которым шли колоссальные грузы. Дороги в районе были разбиты – потому что колонны машин шли из Японии для всей страны. И мы приняли решение брать определенную сумму с тех, кто ими пользовался. Хотя это не соответствовало федеральным законам. Люди платили деньги добровольно – они были в этом заинтересованы. Была создана комиссия, которая работала 5,5 месяцев, соответствующий законопроект вынесен на рассмотрение Думы. За 5,5 месяцев были восстановлены дороги и мосты. Это же федерация должна видеть. Надо так писать федеральные законы, чтобы мы не нарушали ни федеральные законы, ни местные, чтобы люди от законов получали пользу и отвечали за размещение финансовых средств.

И последний вопрос, который сейчас часто муссируется, — это положение русских в России. Ситуация не простая. Как известно, в советской Конституции была шестая статья, провозглашавшая руководящую и направляющую роль КПСС в советском обществе. Однако в составе КПСС не было компартии России. Туркменистан, Таджикистан, Узбекистан – все имели свои республиканские компартии, у Украины было даже своё политбюро. Это показывает, что ещё в советские годы на уровне правящей верхушки существовало пренебрежительное отношение к России в системе многонационального государства. И сейчас права русских не ограждены на территории постсоветского пространства, особенно, когда идут бурные миграционные процессы.

Полушин В.Е.

Может быть, я повторяюсь, но хотелось бы сделать некоторые акценты. Я соглашусь с предыдущими выступающими в главной позиции: федерализм связан с вопросом развития идеологии, правовой культуры, кадровым вопросом. Но, по-моему, главный фактор здесь — всё-таки экономика, социально-экономическая мотивация. Что такое федерализм? Это не просто

сухая формулировка, это форма государственного устройства, и она родилась не сама по себе. Она вызвана жизнью и основывалась на социально-экономической мотивации. Понятно, что необходимы ресурсы для улучшения качества жизни людей, а люди в свою очередь могут развивать экономику своего региона. С другой стороны, интересы экономического развития территории требуют определённой формы государственного устройства. Т. е. в основе всё же лежит экономика. Это классика – бытие определяет сознание.

У нас выбор небольшой: унитаризм или федерализм. Может ли унитаризм учитывать проблемы такой большой страны, с разными конфессиями, природными условиями, менталитетом? Наверно, может, если это жёсткий режим, как в Китае. Либо нужны гигантские ресурсы, чтобы бесконечно дотировать регионы, кормить людей, чтобы они не волновались. Но при этом ошибки неизбежны, и это общепризнанно. И исследователи, и руководители страны соглашаются, что если из Москвы руководить всей страной, то ошибки неизбежны. А что такое федерализм? Он предполагает разумный баланс полномочий между субъектами и федеральным центром. И эти полномочия должны быть достаточными, чтобы территории могли развиваться самостоятельно. Я считаю, что это главное.

В дискуссии был поставлен вопрос о двух этапах развития процесса движения к федерализму. Мне кажется, что сейчас о первом этапе говорить поздно и нецелесообразно. Россия уже прошла первый этап, и это закреплено конституцией. В России федеральное государство, есть субъекты. И сейчас надо говорить о втором этапе: его главное содержание — согласовать, координировать интересы субъектов так, чтобы это было в интересах социально-экономического развития и страны в целом, и региона. Можно сказать, что сейчас у нас федерализм ущербный, порочный, но он есть, и я считаю, что во многом он позволяет стране развиваться. По крайней мере, какая-то ответственность на региональных властях лежит. Хотя в выступлениях говорилось, что Конституцией у нас всё урегулировано, необходимо заметить: российские законы федерального и регионального уровней во многом не согласованы и не исполняются.

Задорин И.В.

Кто их должен согласовать: центр или регионы между собой?

Полушин В.Е.

Вы сами говорите, что опрашиваете население, экспертов и нет единства мнений. Нет преобладающей точки зрения, нет общественного сознания в этом плане. А о чём это говорит? Может, просто не затронуты реальные интересы? Т. е. для люди не чувствуют разницы: или так, или так. Может,

здесь можно говорить о неэффективности государственного и муниципального механизма управления: граждане видят, что проблемы решаются неэффективно, и им неинтересны управленческие темы, в том числе федерализм.

Почему существует этот порочный круг и мы не можем из него выйти? Это опять же проблема распределения ресурсов (ресурсов в широком смысле). У нас однозначно слишком велики средства, которые поступают в распоряжение центра. Это неправильно: нужно делить 50 на 50 или даже большую долю ресурсов оставлять на территориях. Как минимум те налоги, эффективность сбора которых зависит от того или иного уровня власти, стоит оставлять на этом уровне. Можно просчитать, какая часть налогов уходит, а какая будет эффективно управляться местным самоуправлением, определить часть налогов региональных, долю федеральных – НДФЛ и т. д. Их надо делить в каких-то пропорциях. Всегда будет недовольство, но тем не менее это бесконечный процесс согласования до золотой середины.

Я считаю, что экономический вопрос — в развитии федерации главный, хотя согласен с выступавшими, что на этот процесс накладываются и проблемы законности, правопорядка и коррупции. Всё это важные проблемы.

Ларин В.Л.

Ремарка к вашему вопросу: «Возможно ли согласование?» У меня контрвопрос: а для чего вообще существует Совет Федерации? Может, сделать из декоративного органа действенный? Вот вам площадка, с одной стороны, для согласования позиций регионов, территорий, а с другой стороны – для развития культуры федерализма.

Розов В.М.

Площадок можно создать сколько угодно. Принципиальный вопрос в том, что регионы согласовывают проблемы, связанные с их неравенством. Один из барьеров федерализма — очень большая социально-экономическая дифференциация, большое неравенство между регионами, прежде всего в той самой экономике, о которой уже говорилось. Ситуация такая, что сейчас в известной степени Центр берёт на себя ответственность и право решать, берёт на себя право выравнивания и задает рамки согласования интересов.

У одного региона много полезных ископаемых и нет населения. Например, Ямало-Ненецкий округ. Как известно, были законодательные положения, которые обязывали разработчиков месторождений согласовывать условия с местными властями. И таким образом возникала ситуация – общенациональные ресурсы становилось достоянием определённой территории, где нет населения, т. е. практически собственностью определённой корпорации. Поэтому Центр принимал волевые решения, чтобы

как-то согласовать интересы сторон. А если бы, например, эти интересы согласовывали между собой в Совете Федерации сами регионы — скоро бы они пришли к соглашению?

Уравнивание регионов — важная проблема, связанная с экономикой, и часто дискутируется. Вот «Стратегия 2020» — проект, первоначально разработанный либеральной группой экономистов из Высшей школы экономики и Академии народного хозяйства. В нём есть вопросы, связанные с территориально-пространственным развитием. Логика либерального экономиста такова: не надо никоим образом регулировать отток с территории человеческого и экономического капитала — пусть они перетекают из депрессивных регионов в перспективные. Я сам присутствовал при обсуждении вопросов, где сторонник этих идей советовал губернатору Тверской области «наплевать» на всю область и «оставить население только вдоль железки»: только там и есть эффективная экономика, и пусть люди туда переезжают. А остальные поселения пусть вымирают — такова природа экономического развития. Конечно, я немного утрирую. Тем не менее это точка зрения — освободить экономику и не ставить никаких преград перераспределению ресурсов.

Другая точка зрения связана с тем, что центр участвует в перераспределении экономических потоков, насильно у кого-то отнимает, а кому-то даёт, чтобы удержать территорию. Любая деревня в Приморском крае, на Камчатке становится не только экономическим пунктом, а форпостом для удержания территории. Это две разные ценностные парадигмы и, по большому счёту, проблема федерализма связана не только с экономикой, но и с геополитикой.

Ларин В.Л.

Я бы хотел заметить по поводу формулы перераспределения, когда забирают у богатых и отдают бедным, которые проедают или разворовывают. Т. е. если бы деньги, которые возьмут у богатых, шли на развитие территории, тогда это было бы реальное перераспределение, и центр бы делал тогда благое дело. Но сейчас практически ничего не меняется.

Полушин В.Е.

На этот вопрос нет однозначного ответа. Он всегда будет лежать между двумя крайностями: экономической целесообразностью и гуманитарными ценностями. С одной стороны — деньги, с другой — люди. Выбрать что-то одно нельзя. Вопрос в том, как согласовать экономические и гуманитарные интересы и кто будет это делать.

Савченко А.Е.

к. и. н., м. н. с. ИИАЭ ДВО РАН

Социологическое исследование «Состояние и перспективы развития российского федерализма в массовом сознании и экспертных оценках», проведённое АНО «Социологическая мастерская Задорина», зафиксировало очень важный момент: тема федерализма находится на периферии массового сознания и политической элиты (*региональная элита высказывается в пользу экономической децентрализации, но не федерализма*), и в общем-то даже не осмысленна ими. Такая ситуация, с одной стороны, является следствием сознательной политики центральной власти, потратившей немало сил, чтобы вытеснить эту тему с политической повестки дня. С другой же стороны, это признак «выздоровления» российского государства, так как вопрос о территориальном устройстве и взаимоотношениях *Центр — регион* не должен находиться в ряду политически актуальных. Выход этого вопроса на первый план, его политизация являются признаками кризиса государства и одним из сигналов о возможности его крушения.

Ещё один вывод, следующий из проведённого исследования: отсутствие интереса к федерализму, продемонстрированное российскими гражданами, не позволяет рассматривать его демонтаж как узурпацию некоего народного права и этим снижает общественно-политическое звучание данной темы. Если и считать федерализм ценностью, то вполне очевидно, что пока он остаётся невостребованным. В России так же, кстати, как и в постколониальных странах Африки, он использовался инструментально: как решение территориального и национального вопросов и не был связан с либеральной традицией. От него легко отказывались, когда считали, что федерализм выполнил свою историческую миссию. В нашем случае такой миссией было сохранение территориальной целостности страны.

В связи с этим представляется интересным взглянуть на проведённое исследование с иного угла зрения : с позиции Центра в управленческом контексте, сквозь призму основных задач, объективно стоящих перед Россией. Смысл такого приёма заключается в том, что выявленные в исследовании представления о российском федерализме в массовом сознании и экспертных оценках региональной элиты будут соотнесены с современным состоянием и ближайшими задачами российского государства.

Один из обобщающих выводов исследования сформулирован в следующем виде: «Согласно наиболее популярной у экспертов точке зрения, основным принципом развития федерации должна стать экономическая самостоятельность её субъектов, которая может быть достигнута посредством перераспределения или возвращения налогов в распоряжение регионов.

Население также в большей степени отмечает изменение существующего «перекоса» в распределении налогов в сторону центра». Данный вывод тем более важен, что может быть сопоставлен с данными другого социологического исследования, проведённого четырнадцатью годами ранее, в ту пору, когда высокая финансовая децентрализация в России была общепризнанным фактом.

В октябре 1997 г. Центром экономической конъюнктуры при Правительстве РФ был подготовлен аналитический доклад «Проблемы и перспективы социально-экономического развития регионов России (итоги опроса руководителей экономических и социальных ведомств субъектов Российской Федерации)», который охватил почти 70 субъектов Федерации.

Опрос выявил следующее: лишь 7 % респондентов выразили уверенность в том, что доходная часть бюджета субъекта федерации будет исполнена в полном объёме, 60 % респондентов считали основным источником покрытия дефицита регионального бюджета финансовую помощь Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР), 40 % – указали заёмные средства. При этом почти каждый второй респондент заявил о недостаточном уровне финансовой поддержки местного бюджета из федерального Центра. Картина будет более полной, если добавить к ней ещё и такие данные: в том же 1997 г., по информации Б.Е. Немцова (в то время первого вице-премьер-министра Правительства РФ), общий объём неиспользуемых средств бюджетов субъектов Российской Федерации, размещённых в коммерческих банках, (т. н. «прокручивание») вырос за март — май 1997 г. в 1,9 раза и достиг 9,9 трлн. р.

Проведённое сопоставление представляет собой упрощённый исторический эксперимент, который снижает убедительность претензий региональной элиты на децентрализацию. Децентрализация на пике своего развития привела не к росту позитивной экономической динамики, не к обустройству России «снизу», а к формированию мощного «насоса», выкачивающего централизованные ресурсы, и различных «серых» схем использования бюджетных средств.

Для понимания того, чем является современная российская централизация, как и для поиска возможных выходов из неё, необходимо кратко обозначить её истоки. Наиболее важными представляются три фактора, действовавших на протяжении всего десятилетия 1990-х гг.

- I. Ориентация большинства регионов на «выбивание» материальных ресурсов из Центра, а не на ресурсную мобилизацию местного населения – скудные ресурсы государства расплылись, а эффективные каналы взаимодействия с обществом не налаживались.

II. Способность региона, если не формально, то фактически проигнорировать или исказить смысл самых существенных решений, программ и целевых установок Центра, увязав их выполнение встречными условиями и финансовыми претензиями.

III. Постоянное стремлением обеих сторон (и Центра, и регионов), используя любой повод, менять сложившиеся условия взаимоотношений на более выгодные для себя. В результате чего каждый очередной этап этих взаимоотношений как бы «отменял» предыдущий, а любая последовательная политика (в том числе и экономическая) становилась практически неосуществимой.

Первый фактор predetermined то обстоятельство, что усиление государства могло произойти только «сверху», путём консолидации Центра и увеличения притока ресурсов из внешнего источника (доходов от экспорта сырья), так как вариант «снизу» предполагал налаживание каналов взаимодействия с обществом с целью мобилизации его ресурсов. Эта работа была отдана на откуп регионам и в силу своей сложности и «медленной отдачи» оказалась ими фактически проигнорированной. Это признавалось и в самом Министерстве региональной политики в начале 1999 г., где констатировали: «... несмотря на расширение прав на введение собственных налогов, именно отчисления от федеральных налогов в настоящее время составляют основу доходов бюджетов регионов».

Ориентация регионов на выбивание централизованных ресурсов отчасти объясняет провальные результаты почти десятилетнего периода масштабной децентрализации, на пике которой доля региональных бюджетов в консолидированном бюджете оказывалась выше федеральной, а сама Россия признавалась самой «децентрализованной федерацией мира».

Второй фактор predetermined необходимость укрепления вертикали власти с целью повышения исполнительской дисциплины в регионах. Характерно, что в конце 1999 г., после восьми лет российских преобразований, министр по делам федерации и национальностей В.А. Михайлов называл организацию реформ на местах «одной из сложнейших проблем».

И, наконец, третий фактор действовал в тесной взаимосвязи с первым. Укрепление Центра не было устойчивым – позитивная экономическая динамика была «подстёгнута» кризисом, а затем ростом цен на нефть, и прежние финансовые проблемы могли вернуться, нанеся удар по популярности Центра. Всё-таки чрезвычайно быстро возросшая популярность В.В. Путина – это во многом дело случайного стечения благоприятных обстоятельств. Всё это, накладываясь на неуклонное стремление регионов менять правила игры, требовало дополнительных мер для обеспечения

лояльности региональных правителей. Поэтому Центр был заинтересован в превращении их из политиков в государственных менеджеров. Все эти факторы сделали централизаторский курс В.В. Путина наиболее вероятным и в силу конъюнктурных обстоятельств сравнительно легко осуществимым.

Первые шаги второго российского президента в этом направлении не были чем-то специфически российским, они укладывались в общеевропейскую траекторию укрепления государства. Правда, на более ранних исторических стадиях: заключение договорённостей с сильными местными правителями, включение их в новую систему власти. В настоящее время уже подзабыт тот факт, что нынешняя «партия власти» – «Единая Россия» сформировалась из слияния с партией, отражающей интересы и политические амбиции региональных лидеров, – «Отечество – вся Россия».

Можно выделить два основных мотива Центра в демонтаже российского федерализма: во-первых, обеспечение административно-политического единства для повышения управляемости страны; во-вторых, уменьшение политической неопределённости.

Благоприятная политико-экономическая конъюнктура использовалась Москвой для того, чтобы в случае наступления экономических трудностей (так как цикличности экономического развития никто не отменял) губернаторы не предприняли контр наступления на позиции, отвоёванные Центром. В историческом контексте это была попытка вырваться из порочного цикла взаимоотношений *Центр — регион* 1990-х гг., когда каждый последующий период характеризовался поочерёдным усилением одной стороны за счёт другой и этим как бы «отменял» предыдущий этап. Недавний экономический кризис (2008–2009 гг.) показал, что Центр с этой задачей успешно справился. Влияние кризиса на политическую ситуацию в стране могло бы быть совсем иным, если бы губернаторы были самостоятельными политическими фигурами и имели возможность открыто критиковать действия президента и правительства.

Курс В.В. Путина в сфере взаимоотношений *Центр — регион* более целесообразно рассматривать не только как рецентрализацию, но и как постепенное лишение губернаторов политической силы. При этом за восемь лет его президентства данная политика ещё далеко не достигла своего логического завершения. С позиции сегодняшнего дня этот период больше походит на «расчистку поля» для генерального наступления, так как радикальное обновление губернаторского корпуса началось лишь при Президенте Д.А. Медведеве. Об этом свидетельствует не только тот факт, что именно при нём ушли с политической сцены наиболее сильные региональные лидеры (В. Ишаев, М. Рахимов, М. Шаймиев, Ю. Лужков), но и следующие

данные: из 27 глав регионов, назначенных с августа 2007 г., лишь пятеро были инкумбентами, назначенными на новый срок. При этом в 13 случаях из 27 замены прошли досрочно, по инициативе Центра. Если за первые два года президентства Д.А. Медведева на посты глав регионов было назначено лишь 6 «варягов» из-за пределов данной территории, то за последние менее чем два года их число составило 15.

В целом можно говорить о том, что за 11 лет централизаторского курса удалось деполитизировать взаимоотношения *Центр — регион*, превратить замену губернаторов в чисто механический процесс, максимально снизить их «политическую угрозу» для президента и правительства. Цели снижения политической неопределённости, и отчасти повышения управляемости страной достигнуты. Главный вопрос – что дальше?

Авторы итогового аналитического доклада отметили, что нынешняя модель взаимоотношений *Центр — регион* воспринимается региональной элитой как переходная. Более того, тема федерализма в России периодически всплывает на поверхность в контексте предстоящей модернизации и возможной демократизации государства. Не только интеллектуалы говорят о важности возрождения федерализма, но и президент совсем недавно публично заявил, что «федеративный характер нашего государства должен быть мотором развития нашей огромной и многообразной страны и работать на наше конкурентное преимущество».

Представляется, что основная причина возвращения идей федерализма и децентрализации в политический дискурс состоит в том, что проводимый централизаторский курс не явил ярких примеров успеха. Он обеспечил политическую устойчивость Центра и нынешней правящей группы, но пока не смог обеспечить эффективного использования возросшего управленческого потенциала для модернизации страны. Появление различных политических и управленческих инноваций, будь то отживающие свой век госкорпорации, или же недавние проекты («Сколково», «Народный фронт» и «Агентство стратегических инициатив»), свидетельствует о том, что выстроенная вертикаль управления не справляется с главной для страны задачей: динамичной и всесторонней модернизацией. Для последней, судя по всему, требуются специальные инструменты, позволяющие «обходить» сложившуюся управленческую систему.

Но может ли децентрализация помочь в решении этих проблем? Реально ли вообще увязать её с задачами модернизации России? Можно выделить ряд факторов как благоприятствующих такой «связке», так и являющихся для неё труднопреодолимым препятствием.

Превращение региональных правителей в легкозаменяемых администраторов – благоприятный для децентрализации фактор, так как ставит последних под жёсткий и действенный контроль сверху. Однако этим благоприятные условия и исчерпываются.

Во-первых, на пути к эффективной децентрализации стоит мощное препятствие – сырьевая экономика. В настоящее время федеральный бюджет России формируется в основном за счёт двух налогов — на добычу полезных ископаемых и на добавленную стоимость, которые составили 86 % всех поступлений за первый квартал 2011 г. Учитывая, что основная часть нефти и газа добывается лишь в нескольких регионах страны, получается, что децентрализовывать фактически нечего.

У нас есть основание для гипотезы о тесной связи между эффективностью децентрализации и структурой экономики. Если налоговую базу государства составляют доходы с обрабатывающей промышленности и сферы услуг, децентрализация способствует заинтересованности региональных правительств в развитии своей территории, притоку инвестиций и общему экономическому подъёму (что произошло, например, в Китае). Если же налоговую базу составляют доходы от экспорта сырья, то децентрализация ведёт к «проеданию» регионами этого ресурса, конкуренции разных уровней власти за контроль над экспортно-импортными финансовыми потоками, оскудению ресурсов Центра, нарастанию противоречий в системе государственного управления.

Фундаментальность этой проблемы не означает, что у неё нет решения. Видимо, необходимо создать такие критерии оценки деятельности губернаторов, в основе которых лежит формирование несырьевого сектора региональной экономики. Возможно, налоги именно с этого сектора должны быть максимально децентрализованы. Если уж совсем оторваться от реальности, то можно подумать и над таким вариантом: как только тот или иной регион выходит на необходимый уровень социального развития и диверсификации экономики, он получает выборность губернатора.

Существует и второе препятствие, которое относится к политической сфере. Усилиями Центра губернаторы превращены из региональных политиков в технических управленцев, выполняющих решения Москвы. Однако, для того чтобы управлять эффективно они волей-неволей должны устанавливать взаимодействие с местным сообществом, а это как раз возвращает их в статус региональных политиков.

Решение этой проблемы может быть найдено в усилении органов местного самоуправления – именно на них должен опираться губернатор, именно они должны обеспечивать его связь с населением региона. В данном

случае региональный правитель становится бы посредником между демократически избранными представителями местного самоуправления и всенародно избранным президентом.

Всё-таки главной целью видится построение эффективной и богатой, а не федеративной и децентрализованной России. Если модернизация страны будет связана с созданием мощного несырьевого сектора экономики, это неизбежно будет предваряться и сопровождаться перестройкой государственного управления. Если децентрализация (при определённых условиях, которые ещё предстоит выяснить) может быть инструментом данного процесса, то федерализм может явиться, скорее, непреднамеренным последствием.

И.В. Задорин

Если подвести итог прочитанных докладов, можно заметить, что все участники сходятся в одном.

1. Федерация является не столько фактом реальной жизни, сколько формально-юридической моделью и тенденцией возможного развития. *Де-юре* – федерация, *де-факто* – у нас унитарное государство, т. к. всё сконцентрировано в центре – федерации нет.

2. Все эксперты согласны, что двигаться к федерализму, к обретению регионами субъектности необходимо. Безусловно, необходимо развивать местное самоуправление. В идеале — а на деле мы понимаем, что сейчас это невозможно. На уровне местного самоуправления это нереализуемо, так как некому передавать полномочия, просто дефицит кадров. Более того, ещё с 1990-х гг. на уровне регионов существует склонность к региональному феодализму. И поэтому возникает проблема – как осуществить переход к тому, чего все хотят, но никто не может? Остаётся тренироваться, т. е. сначала создавать политическую культуру, которая включала бы в себя элементы местного самоуправления, гражданской ответственности и федеративного договора.

3. В докладах периодически возникали ассоциации, сравнения с другими странами. В моем представлении, любые исторические аналогии, которые пытаются делать из одного-двух примеров закон, в какой-то степени «хромают». И тем более нельзя переносить принципы действия одного государства на другое. Если взять США — там изначально государство создавалось для бизнеса, а у нас бизнес создан для государства. И говорить сейчас о возможности какого-то переноса американской модели федерации в Россию, страну с принципиально другой историей, мы не можем.

4. По поводу замечания о смешанных формулировках. Это было сделано сознательно, потому что мы неоднократно выслушивали критику

коллег: когда мы делали инструмент сугубо популярный, нам тут же заявляли, что это ненаучно; а когда использовали строго научную терминологию – обвиняли в том, что исследование не отражает действительности. Мы попытались учесть мнения обеих сторон. Юридические формулировки отражают определенный аспект реальности, и есть респонденты, которые их используют. А обычные люди не размышляют на юридическом языке, и это мы тоже понимаем. Поэтому смешение подходов мы выбрали сознательно. И анализ ответов на условно «юридически правильные» вопросы дал только один вывод: да, действительно, правовая культура граждан не позволяет им обсуждать эту тему осмысленно. Таковы результаты исследования.

Послесловие ведущего

Ларин В.Л.

Позволю себе несколько комментариев ко всему сказанному. Вернёмся к началу 90-х гг., когда все рычаги управления находились в Москве, мы говорили, что во всех бедах виноват центр. Когда увеличили полномочия местных органов власти, они наворотили такого, что все затосковали о «сильной руке». И баланс полномочий опять изменился в сторону Центра. Сегодня Центр взял на себя ответственность за тех губернаторов, которых он назначает. И в общественном мнении Центр опять становится плохим. Что будет дальше? Рассуждения обывателя таковы: «Мы губернатора не выбрали, и если его снимают, виноват Центр, т.к. он его назначил». Однозначных ответов на поставленные нами вопросы нет.

Но в целом доклады и дискуссия были полезны как для экспертов, так и исследователей — для понимания сложившейся ситуации в области изучения теоретических подходов и российских реалий по проблемам федерализма, его трудностям и перспективам. Надеюсь, что к этим вопросам мы ещё вернемся на новом уровне.