

Л. В. Смирнягин

*доцент географического факультета МГУ, учредитель и член правления фонда «Индем»,
научный консультант фонда «Институт экономики города», кандидат экономических наук;*

И. М. Бусыгина

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

Российский федерализм

За полтора десятилетия существования новой России федерализм как понятие и как явление прочно вошел в повседневную жизнь российского общества. Он проходит первые этапы своего становления и развития. Этапы сложные и противоречивые, заслуживающие самого пристального изучения и со стороны политологов, и со стороны политиков, поскольку их деятельность в нашей стране в значительной степени зависит от того, как российский федерализм видоизменяется в силу действия общественных законов, присущих этому явлению.

В жанре такого исследования и написан предлагаемый текст. Он состоит из шести частей. Начинать его приходится с разъяснения того, что же такое федерализм с теоретической точки зрения. Ведь в нашей стране сложился редкостный разнобой в понимании федерализма как такового и среди ученых, и среди политиков, но особенно силен он в среде наших СМИ и среди рядовых граждан. Среди ученых на этот счет ведется нешуточная полемика, притом как у нас, так и за рубежом. Ее обзору и оценке посвящена вторая часть текста. Суждения о нашем федерализме в сильной степени зависят от того, на каком этапе российской новейшей истории они складывались, потому что за эти полтора десятилетия федерализм в России претерпевал весьма серьезные изменения. Об этих изменениях, об эволюции отечественного федерализма — третья часть нашего текста.

Бытует мнение, что главная часть федерализма, по крайней мере с чисто практической точки зрения, — это фискальный (или бюджетный) федерализм, то есть те правила и механизмы, с помощью которых между частями страны распределяются общественные средства. Это не совсем так, бюджетный федерализм — важная, но отнюдь не самая главная часть этого понятия, однако ему пришлось отвести особую часть (четвертую), потому что в нашей стране он довольно запутан и с трудом поддается пониманию для рядового гражданина. Особенности российского федерализма, его наиболее актуальным вопросам посвящена пятая часть.

Завершают текст рассуждения на необычную тему — о недостатках и опасностях федерализма. Пропагандисты этого вида устройства государства и общества почти всегда акцентируют внимание читателя на позитивных его сторонах, тогда как сомневающийся читатель нуждается совсем в другом — в том, чтобы развеяли его подозрения в слишком сильном влиянии негативных сторон федерализма. Обсуждения этих опасностей, показа возможностей их избежать очень не хватает дискурсу, сложившемуся в нашей стране вокруг федерализма.

В заключении сделаны главные выводы из проведенного исследования, а также сформулированы некоторые рекомендации насчет того, какими путями и средствами можно было бы способствовать развитию федерализма в нашей стране.

Первые три раздела написаны И. Бусыгиной, остальные — Л. Смирнягиным, однако оба автора, будучи единомышленниками в данной проблематике, в равной мере разделяют ответственность за все утверждения, содержащиеся в любой части текста.

1. Что такое федерализм

Для любой территориально протяженной страны вопрос о характере взаимоотношений между центром и территориальными единицами (регионами) является одним из ключевых. На практике речь идет о степени политической автономии, которой обладают регионы. Так, на одном полюсе расположатся унитарные централизованные государства с крайне незначительной (фактически близкой к нулю) степенью региональной политической автономии, а на другом — конфедеративные и федеративные децентрализованные государства, где степень автономии территориальных единиц максимальна. Таких предельных, «полюсных», случаев на политической карте мира относительно мало, так что между двумя этими полюсами расположится большой массив государств, где степень политической автономии регионов будет отличаться в большую или меньшую сторону.

Для страны такого пространственного масштаба, как Россия (первое место среди стран мира по площади!), решение т. н. территориальной проблемы (т. е. нахождение эффективного способа взаимодействия центра и территорий) неизбежно будет одним из основных. Должны ли территории (регионы) иметь политическую автономию, и если да, то в каком объеме? Должны ли все территории располагать одинаковым статусом или же асимметричные отношения отвечают разнородности (по разным измерениям) российских территорий? Стоит ли проводить эксперименты с сеткой административно-территориального деления, укрупняя регионы, и если да, то какие соображения должны лежать в основании реформы? Наконец, есть ли у России вообще выбор при решении территориальной проблемы, и если да, то чем он ограничен?

С 1993 года — года принятия Конституции Российской Федерации — наша страна является федерацией, однако адекватность такого способа решения территориальной проблемы до сих пор и по различным основаниям вызывает сомнения не только у представителей политического класса, но и у исследователей. Полагаем, что многое в критике и неприятии федерализма связано с превратным пониманием этой формулы государственного устройства. А потому стоит начать с краткого объяснения основ и источников федерализма.

В настоящее время в мире насчитывается более 20 федераций, которые в совокупности насчитывают около 500 субъектов и других территориальных единиц (регионов) с населением около 2 млрд человек. Еще в середине XX века было весьма распространено восприятие федерализма как некой вынужденной и промежуточной (в направлении унитаризма) формы государственного устройства, однако затем теория и практика федерализма получают, что называется, второе рождение [Миронюк, 2008: 16–18]. Как писал один из наиболее известных исследователей и энтузиастов федерализма Даниэль Элазар, федералистская революция входит в число наиболее обширных — хотя и наименее заметных — революций, изменяющих облик современного мира. В условиях модерна и постмодерна федерализм возникает в качестве основного средства согласования растущего желания людей сохранить или восстановить преимущества малых сообществ с увеличивающейся потребностью в укрупненных структурах, предназначенных для использования общих ресурсов [Elazar, 1987].

Федерализм представляет собой сложный комплекс явлений и процессов: это не только эффективный способ управления государством, но и соответствующее политическое поведение участников переговорного процесса, способ разрешения конфликтов, важное «измерение» жизни общества. Одним из основных преимуществ федеративной формы государства является то, что разрешение конфликтов и противоречий происходит в открытой публичной форме, между конституционными партнерами, а не в «тени» централизованных бюрократических учреждений. В настоящее время актуальность сравнительных исследований проблем федерализма чрезвычайно высока.

Федерализм — это не только институциональное состояние (особым образом выстроенный институциональный дизайн), но и состояние политики. А потому, даже если отменить федерализм, содержание политических процессов изменяется недостаточно для того, чтобы снять ту или иную проблему, снять источник угрозы стабильности (если в государстве такие угрозы объективно присутствуют). Федерализм фокусирует наше внимание на существующих или потенциально вероятных угрозах; федеративный порядок «честно» отображает существующую объективно подлежащую решению проблему. И в этом смысле федеративная форма сама по себе уже что-то решает. С исчезновением же механизма, посредством которого артикулируется проблема, сама проблема решения не найдет.

Множественность точек, в которых протекают политические процессы (иными словами, выигрываются выборы и заседают законодательные органы), и создает пространство

для возникновения взаимной заинтересованности между рассредоточенными представителями политического класса. Интересно, что такая множественность точек требует и федерализма (в его политическом определении), и демократии. Третьего не дано — в отсутствие взаимной заинтересованности между политиками в различных точках неизбежно будет иметь место ситуация конфликта интересов.

И еще одно существенное замечание. Необходимо понимать, что федеративный порядок для демократического государства — это по сути вопрос не выбора, но жесткой необходимости. Райкер специально предостерегает от ошибочного суждения: «Если люди работают достаточно хорошо, федерация получится». «Возможно, — пишет он, — негуманно разрушать такую наивную веру, однако надежда научного проекта заключается в том, что чем больше люди знают, тем более эффективно они смогут действовать». Райкер полемизирует с Фридрихом, утверждавшим, что «федерализм — это процесс федерализации, как будто этот процесс может начаться с помощью магии, без всякого рационального расчета» [цит. по: Filippov, 2004: 30].

Философский контекст федерализма

Термин «федерализм» происходит от латинского *foedus* — «союз». Как политический принцип федерализм фактически вырос из т. н. федеральной теологии, зародившейся в католическом социальном учении (принцип subsidiarности). Другим источником федеральной теологии был европейский протестантизм, перенесенный переселенцами — прежде всего пуританами и кальвинистами — на почву североамериканского континента, где и послужил базисом создания нового общества и государства. Основой федеральной теологии была идея добровольного, ненасильственного соглашения, выступающего необходимой основой прочности любых гражданских институтов.

Таким образом, выражением глубинной сути и духа федерализма можно считать принципы соглашения (договора или ковенанта), доверия, добровольного согласия по принятию участниками соглашения ряда обязательств, принципы партнерства, компромисса. Федерализм выступает мощным средством сохранения небольших сообществ, защищая меньшинство от «тирании большинства» и являясь тем самым одной из ипостасей плюрализма. По мнению Винсента Острома, федерализм есть «идеология подлинно самоуправляющегося общества», альтернатива централизованной властной вертикали [Остром, 1993: 23].

Поясним, что политический смысл ковенанта состоит в том, что люди могут образовывать сообщества, опирающиеся на ковенанты (договоры, не обязательно религиозного характера) и ставящие задачей достижение общего блага — при ограничениях, накладываемых взаимными обязательствами. Обширные возможности политического применения ковенанта открываются в Европе в эпоху Реформации, в XVI веке. В этот период в швейцарских протестантских городах Цюрихе, Базеле, Берне, Женеве, а также в университетах Нидерландов возникает и развивается федеральная теология. Наиболее известными ее представителями стали Ульрих Цвингли, Генрих Буллингер и Иоганн Альтузий. Последний дал теоретическое наполнение гражданского и политического ковенанта; по его мнению, гармония в человеческом сообществе достигается посредством объединений людей, в зависимости от их потребностей и побуждений, через добровольный договор, а точнее, множества договоров [Миронюк, 2008: 30–32].

(Важно подчеркнуть, что принцип, идеи и дух федерализма могут использоваться не только на национальном, но и на наднациональном уровне. Так, Европейский союз, очевидно, не является и не может являться унитарным образованием, но следует федеративному

лозунгу «единства в разнообразии», признавая целостность и автономию своих составных частей — государств-членов и регионов. Взаимное уважение сторон, поиски компромисса, плюрализм, добровольность принимаемых обязательств всегда были частью общеевропейской конструкции, эти принципы более всего соответствуют такому многосоставному объединению, как ЕС. Методологически ЕС относится к слабым федеральным союзам.)

Федерализм как политический принцип

Как политический принцип федерализм фиксирует *отношения* между центральными и региональными (или групповыми) органами власти и управления, построенные на основе разделения властей и наличия права на самоуправление для различных групп и/или территорий в рамках объединенной политической системы. Как пишет Рональд Уоттс, «сущностью федерализма как нормативного принципа является взаимопроникновение единства и децентрализации в одно и то же время» [Watts, 1999: 6–9].

Как справедливо пишет Ауэр, существование *федеративного* государства определяется наличием и сочетанием трех базовых принципов его функционирования:

- 1) автономии, которая означает, что субъекты федерации располагают чем-то большим, нежели делегированные компетенции. Субъекты автономны во многих отношениях: у них есть система собственных институтов, собственное законодательство и конституции, финансовая автономия — право собирать (некоторые) налоги и самостоятельно распоряжаться распределением средств;
- 2) суперпозиции, означающей, что федеральные законы и конституция имеют приоритет по отношению к региональным, т. е. речь идет о верховенстве федерального права;
- 3) участия, при котором федеральный и региональный правовые порядки тесно связаны друг с другом. Так, субъекты имеют возможность (и даже обязаны) участвовать в процессе выработки и реализации федеральных законов и политики федерального центра (это право осуществляется прежде всего через вторую палату национальных парламентов, представляющую интересы субъектов); выступать инициаторами законопроектов. Федеральный центр запрашивает мнение субъектов относительно принимаемых законов и при заключении международных договоров. С другой стороны, федеральный центр не только признает правовую автономию субъектов, но и гарантирует ее реализацию [Auer, 2005: 421–422].

Принципы федерализма в федеративном государстве защищаются прежде всего федеральной конституцией, при этом надо понимать, что эта конституция имеет особый характер. При всем гигантском разнообразии федеративных государств все они имеют конституции, и все эти конституции должны содержать следующие, принципиально важные, элементы:

- список (перечисление) субъектов, формирующих федеративный союз. В правовом отношении это перечисление означает, что существование этих субъектов конституционно гарантировано;
- конституционное распределение государственной власти, т. е. наделение компетенциями и полномочиями федерального центра и/или субъектов федерации;
- схема разрешения (или институт разрешения) конфликтов между федеральным центром и субъектами. Институт должен иметь конституционный статус, наиболее часто в таком качестве выступает Конституционный суд [Auer, 2005: 423–425].

Как уже было подчеркнуто выше, институциональный дизайн у федераций отличается крайним разнообразием, тем не менее выделяют следующие структурные характеристики, общие для федераций:

- верховенство писаной конституции, поправки в которую могут вноситься с согласия значительной части составляющих федерацию единиц — субъектов федерации;

- две структуры управления (федеральная и региональная), каждая из которых непосредственно связана со своими гражданами; обеспечение баланса власти и управления между уровнями федерации;
- формальное конституционное распределение законодательных и исполнительных полномочий и государственных ресурсов между двумя системами управления, гарантирующие определенные области подлинной автономии для каждой системы; субсидиарность как принцип решения проблем на том уровне, где они возникают;
- обеспечение представительства региональных интересов внутри федеральных институтов, обычно в форме второй палаты парламента;
- посредник (в форме суда или референдумов) для разрешения конфликтов и споров между властными уровнями;
- институты и процедуры для облегчения сотрудничества в областях совместной компетенции или пересечения сфер ответственности [Robertson, 1993: 184–185; Watts, 1999: 7; Сморгун, 2002: 282].

Федерализм, демократия и размер страны

Как соотносятся между собой федерализм как форма государственного устройства и демократический политический режим? Среди специалистов нет единодушия по этому вопросу. Основная идея доминирующего до недавнего времени подхода заключалась в том, что, создавая собственную дополнительную систему сдержек и противовесов — вертикальную, федерализм поддерживает и укрепляет демократический порядок (по Т. Джефферсону, «федерализм есть территориальная форма демократии»). Иными словами, федерация должна создавать больше условий для демократического и меньше — для авторитарного политического режима. «Федералистская революция» развивается параллельно с демократизацией; готовность общества и государства к реализации федеративных подходов можно считать индикатором его демократической зрелости. И наоборот, государства, не состоявшие как демократии, не в силах реализовать федеративные проекты.

Практика, однако, свидетельствует о том, что политический режим федеративных государств может быть различным, он может характеризоваться различными уровнями демократии и свободы. Таким образом, федеративное государственное устройство создает условия для большей демократии, свободы, политического участия, однако сами по себе эти условия не могут полностью определять необходимость демократического режима. Уильям Райкер в свое время писал о том, что «местное самоуправление и личная свобода могут сосуществовать с высоко централизованным унитарным правлением в Великобритании, а диктатура Варгаса в Бразилии может сосуществовать с федерализмом» [Riker, 1964: 140]. Сравнение демократических политических систем показывает, что федеративные государства в принципе не отличаются большим уровнем демократичности по сравнению с государствами унитарными. Однако в тех случаях, когда страны имеют глубокие этнические, культурные или социально-экономические различия между территориями, федеративное устройство будет являться более демократическим, поскольку позволит решить проблему соединения единства и разнообразия в одном государстве [Сморгунов, 2002: 304].

Очень существенно отметить то, что федерализм не является «самоподдерживающимся» порядком — для сохранения и развития он нуждается в рамочных условиях. Кроме того, условия создания федерации могут не совпадать (и часто действительно не совпадают) с условиями ее поддержания и развития. Данное соображение имеет большое значение для России, поскольку один из аргументов противников федеративного порядка для нашей

страны как раз в этом и заключается: дескать, в начале 90-х годов федерализм был необходим как средство сохранения территориальной целостности страны, а к настоящему времени он свои задачи исчерпал и работает уже не на пользу, а во вред.

Крайне важным фактором, определяющим стабильность федеративного устройства, является прочная *партийная система*. В стабильных федерациях действуют т. н. интегрированные партии, в рамках которых политики одного уровня состоят в постоянных институциональных отношениях с политиками других уровней. Так, в США особенности истории становления и развития политической системы способствовали становлению интегрированных партий, растущих снизу. При этом особую роль здесь сыграло самое широкое использование выборов при замещении должностей. Однако добиться подобного смогли не только американцы. В Германии после окончания войны политические партии восстанавливались или создавались снизу, и лишь затем формировались общенациональные организации, тем самым местные организации заполняли политический вакуум, существующий на федеральном уровне. В настоящее время списки партий формируются не на федеральном, но на земельном уровне.

Иная ситуация сложилась в Канаде, где подобную систему построить не удалось. Это связано с особенностями формирования канадской федерации. Так, в 30-е годы XX века главным институциональным конфликтом внутри федерации был конфликт между наиболее мощными провинциями — «тяжеловесами» (Квебеком и Онтарио) и западными провинциями, которые присоединились к федерации на особых условиях. Фактически до 30-х годов они не имели возможности распоряжаться своими природными ресурсами. В конце 20-х годов западные провинции начали поднимать вопрос о равном статусе. Однако обе федеральные партии — либералы и консерваторы — были в первую очередь заинтересованы в поддержке Квебека и Онтарио (хотя их организации в западных провинциях не были согласны с позицией федерального партийного руководства). В итоге в ответ на конфликт стали формироваться новые партии, разрушающие интегрированную систему (Партия социального кредита в провинции Альберта и Национальный союз в Квебеке). Затем появились партии, участвующие только в выборах на федеральном уровне, например Партия реформ. Таким образом, связь между партийной политикой федерального и провинциального уровней оказалась прерванной.

Иными словами, столкнувшись с проблемой недостаточного представительства, восточные провинции поставили под сомнение институциональные основы канадской федерации, однако обсуждать эти вопросы в прежних институциональных рамках было невозможно, поэтому они и приступили к созданию новых партий. Единство партийной системы было нарушено, исчез основной источник стабильности федеративного государства — наличие интегрированных партий [Filippov, Ordeshook, Svetsova, 2004: 245–249].

В России, если смотреть со стороны партий, ситуация складывается почти парадоксальная: в 90-е годы партии были слабы, не имели ресурсов, поэтому были объективно не в состоянии поддерживать федерализм. Федеративные отношения вообще не развивались через партии или при помощи партий. Сейчас партии развиты гораздо лучше, однако их развитие идет в том направлении, которое не только не способствует развитию федерализма, но ему просто противопоказано.

При исследовании взаимосвязи федеративного и демократического порядков нельзя игнорировать такую переменную, как размер государства. В частности, исследование Хискокса и Лейка показало, что демократия, федерализм и размер территории государства накладывают друг на друга сильные взаимные ограничения, что ведет к появлению *предсказуемого равновесия* в каждом конкретном случае и в каждый конкретный период времени

[Hiscox and Lake, 2002]. Размер страны крайне важен с точки зрения способа решения территориальной проблемы: обратим внимание на то, что все территориально протяженные демократические государства являются федерациями (обычно здесь спрашивают: а Китай? Китай — это не федерация, но ведь он и не демократия).

При определении взаимосвязи демократии, федерализма и размера страны основная посылка состоит в том, что *оптимальный масштаб для производства различных типов общественных услуг различен*. Так, экономия на масштабе сохраняется для ряда услуг (пример: национальная оборона, экология), но менее важна для других (образование, культура, сбор мусора, пожарные службы и пр.), поскольку по сути эти услуги различны. Для территориально крупных государств (России в том числе) устойчивыми равновесными состояниями характера политического режима и характера отношения центра и регионов будут являться демократическое федеративное государство и унитарное недемократическое (авторитарное) государство.

Россия в сравнительной перспективе

Итак, федералистские подходы практикуют многие страны; к концу XX столетия в мире насчитывалось около 25 федеративных государственных устройств. Федеративные государства отличаются друг от друга по многим параметрам: по размеру территории и численности населения, по национальному, конфессиональному и лингвистическому составу и пр. Без большого преувеличения можно говорить о том, что существует столько же федерализмов, сколько и федераций.

Исторически федерации возникали в разное время (существуют «молодые» и «зрелые» федерации), в каждой стране возникновение и развитие федеративных политий имеет свои особенности, более того, особенности складывания федеративной системы и сегодня могут проявляться в сохранении достаточно причудливых институциональных решений (например, институт «коллегии выборщиков» при выборах президента США). Как показывает Берджес, *тип* федерации, возникший в России, был определен прежде всего тем, что она создавалась в «контексте и в период транзита», который охватывал все стороны жизни общества и государств [Burgess, 2009: 33].

Основным различием между политическими формами, воплощающими принцип федерализма, фактически становится степень их централизации (или децентрализации).

Все федерации находятся в постоянном поиске баланса между центробежными и центростремительными тенденциями. Поэтому возможно существование как сильно централизованных, так и сильно децентрализованных федераций. Принимая во внимание тренд в сторону централизации, развивающийся в России в 2000-е годы, можно утверждать, что наша страна в настоящее время находится в ряду таких централизованных федераций, как Малайзия, Индия, Нигерия [Burgess, 2009: 38]. Вместе с тем крайне важно указать на то, что степень *реальной автономии* субъектов может не соответствовать разделению полномочий между ними и федеральным центром, иными словами, параметры этого разделения не дают возможности судить о характере федерации.

Библиография:

- Сморгунов Л. В.** Современная сравнительная политология. — М.: РОССПЭН, 2002.
- Миронюк М. Г.** Современный федерализм: сравнительный анализ. — М.: РОССПЭН, 2008.
- Остром В.** Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. — М.: Арена, 1993.
- Auer, Andreas.** 2005. *The constitutional scheme of federalism.* *Journal of European Public Policy* 12:3: 419–431.
- Burgess, Michael.** 2009. *Between a rock and a hard place: the Russian Federation in Comparative Perspective.* In: *Federalism and Local Politics in Russia.* Ed. by Cameron Ross and Adrian Campbell. London and New York: Rutledge.
- Elazar D. J.** 1987. *Exploring Federalism.* Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.
- Filippov, Mikhail.** 2004. *Revisiting Riker's Theory of Federalism.* Paper prepared for the Conference on Empirical and Formal Models of Politics, Washington, January.
- Filippov Mikhail, Ordeshook Peter, Svetsova Olga.** 2004. *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions.* — Cambridge: Cambridge University Press.
- Hiscox Michael, Lake David.** 2002. *Democracy, Federalism and the Size of States.* Manuscript. Harvard University, January.
- Riker, William.** 1964. *Federalism: Origin, Operation, Significance.* Boston: Little Brown.
- Robertson D.** 1993. *The Penguin Dictionary of Politics.* 2nd eds. Penguin Books Ltd.
- Watts, Ronald.** 1999. *Comparing Federal Systems.* — 2nd Ed. — Montreal: Ithaca.

2. Дискуссии вокруг российского федерализма

Тема построения отношений нового типа между центром и российскими регионами с самого начала вызывала живой интерес и даже энтузиазм у исследователей — и российских, и зарубежных*. Правда, следует отметить, что первоначально о федерализме больше писали юристы, занимающиеся конституционным правом (политологи осваивали эту тему позже, что неудивительно — в начале 90-х годов собственно политологов в России и не было)**. Основной темой, интересующей юристов, была проблема разграничения компетенций между центром и регионами, при этом превалировало убеждение в том, что достаточно «правильно» разграничить компетенции, и институты федерализма заработают. Еще один вопрос, которому также было уделено немало внимания, состоял в том, присутствуют ли традиции федерализма в истории России и какие ограничения это присутствие (или отсутствие) накладывает на построение новой демократической федеративной государственности в стране.

Примечательно, что работы этого периода отражали общий энтузиазм по поводу федеративных отношений в России и федерализма в принципе: предполагалось, что федерализм является наиболее адекватным порядком для столь территориально могучей и разнообразной страны, как Россия, и уже поэтому позволит решить массу проблем, в частности проблему демократизации не только «сверху», но и «снизу», на региональном уровне.

Вместе с тем возникающие при строительстве федеративных отношений проблемы трудно было игнорировать: политическая асимметрия между регионами, огромные межрегиональные диспропорции, наконец, известный «парадокс матрешки» заставляли исследователей обращаться к их обсуждению. В 1998 году появляется работа Л. В. Смирнягина «Российский федерализм: парадоксы, противоречия, предрассудки», в которой рассматриваются проблемы российского федерализма как одного из направлений современных реформ. Автор рассматривал федерализацию в качестве коренного изменения государственного устройства, как территориальную форму демократии. Анализируется успешное развитие федерализма в политической области, при этом особое внимание уделяется парадоксам, противоречиям российского федерализма в отсутствие устоявшихся федеральных традиций***. Автор специально указывал на то, что название книги отражает вовсе не низкую оценку автором того, что называется российским федерализмом, а его глубокую тревогу за судьбу этого явления. Более того, тревогу вызывает именно особо высокая скорость федерализации, именно то, что она, по-видимому, оторвалась от остальных

* Теме российского федерализма посвящено чрезвычайно много исследований, поэтому сделать отсылку к ним (даже к большей части) нет возможности; мы упомянем здесь лишь некоторые исследования, которые характеризуют те или иные наши положения.

** Ильинский И. П., Крылов Б. С., Михалева Н. А. Новое федеративное устройство России // Государство и право. 1992. №11. С.29-37; Мухаметшин Ф. Р. Российский федерализм: проблемы формирования отношений нового типа // Государство и право. 1994. №3. С.49-59; Пастухов В. Б. Новый федерализм для России: институционализация свободы // Полис. 1994. №3. С.95-105; Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Федерализм в истории России. В 3-х кн. — М.: Республика, 1992, 1993; Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф. Опыты федерализма. — М.: Республика, 1994; Проблемы суверенитета в Российской Федерации / Б. С. Крылов, И. П. Ильинский, Н. А. Михалева и др. — М.: Республика, 1994; Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма [Учебно-практ. пособие]. — М.: Дело, 1998; Умнова И. А. Фундаментальные аспекты федерализма и природа Российского государства // Федерализм. 1998. №3. С.83-106; Sharlet, R. (1994). "The Prospects for Federalism in Russian Constitutional Politics." *Publius: The Journal of Federalism* 24(2): 115-128.

*** Смирнягин Л. В. Российский федерализм: парадоксы, противоречия, предрассудки. — М.: МОНФ, 1998. — 72 с. — (Научные доклады; №63).

направлений реформирования России слишком далеко. Все более крепнет убеждение, что общество наше оказалось не готовым еще к восприятию таких стремительных перемен и таких непривычных инноваций.

Федеративные отношения 90-х годов, т. н. ельцинского периода, были во многом построены на системе эксклюзивных сделок между федеральным центром (читай: Президентом) и главами регионов — президентами и губернаторами. Многие исследователи российского федерализма искали ответ на вопрос о том, что эти «федеративные сделки» (*federal bargaining*) означали для отношений между центром и регионами на перспективу, пытались понять и сравнить различные стратегии региональных элит в переговорном процессе с Москвой*. Позиции ученых на этот счет были различны: от полного неприятия ельцинского «политического фаворитизма» до выводов о том, что именно решение проблем, возникающих между центром и регионами, через систему многосторонних компромиссов и сделок являлось критически важным для сохранения территориальной целостности страны**. Популярной темой второй половины 90-х годов стало изучение региональных политических режимов в России, в том числе в сравнительной перспективе***.

Одной из центральных тем, которые оказались наиболее интересными для исследователей, стала тема асимметричности российского федерализма, т. е. привилегированного положения этнических регионов (прежде всего республик) в составе федерации****. Оценивая работы в этой области с точки зрения дня сегодняшнего, можно, пожалуй, утверждать, что опасения относительно пагубности асимметрии для федеративных отношений были сильно преувеличенными, сегодня эта проблема видится совсем по-другому. Правда, в середине и даже конце 90-х годов никто не предполагал, как скоро и решительно будет оформлен в России новый политический режим и какие изменения он принесет в характер и смысл федеративных отношений.

Особый статус этнических регионов неизбежно привлекал внимание ученых к теме этнического федерализма и соотношения федерализма и национальной политики; эта тема хронически волнует экспертное сообщество. Консенсуса среди исследователей нет: простая, казалось бы, идея о том, что федерализм не является способом решения национального во-

* Solnick, S. (1995). "Federal Bargaining in Russia." *East European Constitutional Review* 4(4): 52-58; Solnick S. 1998. *Will Russia Survive? Center and Periphery in the Russian Federation*. In *Post-Soviet Political Order: Conflict and State Building*, ed. B Rubin, J Snyder, pp. 54-78. New York: Routledge; Dowley, K. M. (1998). "Striking the federal bargain in Russia: comparative regional government strategies." *Communist and Post-Communist Studies* 31(4): 359-379; Busygina, I. M. (1997). "Governors in the federated system of Russia." *Osteuropa* 47(6): 544-556; Stoner-Weiss K. *Local Heroes: The Political Economy of Russian Regional Governance*. Princeton N.J.: Princeton University Press, 1997; Stoner-Weiss, K. (1999). "Central Weakness and Provincial Autonomy: Observations on the Devolution Process in Russia." *Post-Soviet Affairs* 15(1): 87-106; Tolz, V. and I. Busygina (1997). "Regional Governors and the Kremlin." *Communist and Post-Communist Studies* 30(4): 401-426. Lynn, N. and A. Novikov (1997). "Re-federalizing Russia: Debates on the Idea of Federalism in Russia." *Publius: The Journal of Federalism* 27(2): 187-203.

** Alexseev, M. A. (2001). "Decentralization versus State Collapse: Explaining Russia's Endurance." *Journal of Peace Research* 38(1): 101-106.

*** См. Россия регионов: трансформация политических режимов / Общ. ред. В. Гельмана, С. Рыженкова, М. Бри. — М: Весь мир, 2000; Захаров А. А. «Исполнительный федерализм» в современной России // Полис: Политические исследования. — 2001. — №4.

**** Busygina, I. M. (1998). "Asymmetric federalism — Special role of the Republics in the Russian Federation." *Osteuropa* 48(3): 239-252; Lapidus, G. (1999). "Asymmetrical Federalism and State Breakdown in Russia." *Post-Soviet Affairs* 15(1): 74-82.

проса в принципе, и тем более в России, где границы этнических регионов не оконтуривают ареалы компактного проживания этносов, находит одобрение далеко не всегда, хотя легко подтверждается эмпирически. Некоторые исследователи в 90-е годы активно проводили мысль о том, что главным аргументом в пользу федеративного порядка для России является ее *многонациональность**.

Еще одним действительно важным аспектом изучения центрo-периферийных отношений в России стали темы, связанные с бюджетным федерализмом, т. е. распределением финансовых потоков между центром и регионами. Тема эта также выходила, в частности, и на проблемы асимметрии, особого статуса национальных республик**.

Исследования российского федерализма в 90-е годы были, безусловно, крайне важны сами по себе — и теоретически, и практически. Однако не менее важно (и сложно!) было поставить федеративные отношения в общий контекст российского транзита. Этой задаче посвятили свои работы политолог В. Гельман и политик В. Рыжков***.

В 2001 году большой сборник по федерализму в России был опубликован Казанским институтом федерализма (обратим внимание на то, что эта уникальная структура посредством своих публикаций, в первую очередь журнала «Казанский федералист», на протяжении ряда лет играла крайне важную роль с точки зрения накопления и распространения знаний о федерализме, в том числе в сравнительной перспективе, и — тем самым — поддержания интереса к исследованиям в этой области). Сборник 2001 года можно рассматривать как некое подведение итогов развития федеративных отношений в России в 90-е годы. В этом исследовании анализировались политико-правовые основы федеративного устройства, проблемы статуса субъектов федерации и асимметричности федерализма, а также этноконфессиональные и социально-экономические факторы федерализации России****.

Наконец, стоит упомянуть, что тема федерализма стала составной частью многих учебных курсов по политическому процессу в России, помимо этого, во многих университетах был разработан курс «Политическая регионалистика», и вот уже в этом курсе тема федеративных отношений обязательно занимала одно из центральных мест. Появляются первые учебные пособия по политической регионалистике*****.

В 1999 году в России начинается оформление нового политического режима; главный удар основного актора приходится на регионы. После выборов Президента 2000 года степень

* Зорин В. Ю. Федерализм как судьба многонациональной России // *Регион: экономика и социология*. 2004. №1. С.9-25.

** Валентей С. Д. Федерализм: российская история и российская реальность / *Ин-т экономики*. Центр социально-экон. проблем федерализма. — М.: 1998; Лавров А. М. и др. Реформа межбюджетных отношений в России: «федерализм, создающий рынок» // *Вопросы экономики*. 2001. №4. С.32-51; Лексин В. Н., Швецов А. Н. Бюджетный федерализм: диалектика централизации и децентрализации (материалы к лекциям и семинарам) // *Российский экономический журнал*. 2002. №7. С.53-77; *Экономические проблемы становления российского федерализма* / РАН. Ин-т экономики [Отв. ред. С. Д. Валентей]. — М.: Наука, 1999; McAuley, A. (1997). "The Determinants of Russian Federal-Regional Fiscal Relations: Equity or Political Influence?" *Europe-Asia Studies* 49(3): 431-444.

*** Гельман В. Я. Трансформация в России: политический режим и демократическая оппозиция. — М.: МОНФ, 1999; Рыжков В. А. Четвертая республика. Опыт политической истории современной России. — М.: МШПИ, Ad Marginem, 2000.

**** Федерализм в России / Под ред. Рафаэля Хакимова. — Казань, 2001.

***** Центр – регионы – местное самоуправление. Сборник учебных материалов по курсу «Политическая регионалистика» / Под ред. Г. М. Люхтерхандт-Михалевой и С. И. Рыженкова. — М., СПб.: ИГПИ: Летний сад, 2001; Бусыгина И. М. Политическая регионалистика. — М.: РОССПЭН, 2006.

политической и экономической автономии регионов существенно сокращается. Уже в начале 2000 годов появляются довольно многочисленные исследования, авторы которых ставят задачу оценить перспективы децентрализации, развивающейся в России, и объяснить, почему федеральному центру удалось столь быстро лишить регионы их привилегий и почему этот процесс шел при практически полном отсутствии сопротивления — со стороны региональных элит, политических партий, институтов гражданского общества*. Сокращение уровня политической автономии регионов и удаление их из состава «правлящей коалиции» в работах иллюстрируется на примерах значительно более слабого участия регионов в формировании общенациональных политик, в частности внешнеполитического курса и участия регионов в международных отношениях**.

Еще одним вопросом, которым задавались эксперты, был вопрос о том, является ли централизаторская линия Президента долгосрочной и устойчивой тенденцией или же это кратковременное отклонение, после которого возобладают прежние тенденции к децентрализации***.

На второй срок президентства В. В. Путина пришлась отмена прямых выборов глав исполнительной власти в регионах (а создание этого института еще недавно праздновалось демократами как важнейшая победа и мощное усиление основ федерализма!), и это немедленно побудило исследователей к анализу данной политической новации****.

В целом, анализируя развитие федеративных отношений в 2000 годах с сопоставлением их с трендами 90-х годов, Гельман описывает их как попадание «из огня да в полымя». Так, в 90-е годы политическая власть в России была в сильнейшей степени фрагментирована (не в последнюю очередь по линии центр-регионы); начиная же с 2000 года ситуация резко меняется: тенденция к фрагментации сменяется на противоположную в силу восстановления административных возможностей государства. Центр «поднимается» над регионами (по Гельману, подобно гоббсовскому Левиафану). При этом, в отличие от модели Гоббса, речь идет не о суверенитете, переданном наверх на основе социального контракта, но о победе узкой правящей группы в игре с нулевой суммой, которая была навязана центром регионам*****.

* Афанасьев М. Проблемы российского федерализма и федеративная политика второго Президента // Конституционное право. 2002. №1. С.91-104.

Bahry, D. (2005). "The new federalism and the paradoxes of regional sovereignty in Russia." *Comparative Politics* 37(2): 127-146; Hahn, G. M. (2001). "Putin's 'Federal Revolution': The Administrative and Judicial Reform of Russian Federalism." *East European Constitutional Review* 10(1): 60-67; Busygina Irina. *Federalism and Administrative Reform by President Putin in the Context of Democratic Transition in Russia*. In: *The Concept of Russia. Patterns for Political Development in the Russian Federation*. Ed. by K. Malfliet and Fr. Sharpe. Leuven University Press, 2003; Busygina Irina. *The Outcomes of a Decade of Federal Reforms in Russia and the Newest Developments*. In: *Elusive Russia: Current Developments in Russian State Identity and Institutional Reform under President Putin*. Ed. by K. Malfliet and Ria Laenen. Belgium: Leuven University Press, 2007.

** Busygina, I. (2007). *Russia's Regions in Shaping National Foreign Policy. Russia and Europe in the twenty-first century: an uneasy partnership*. J. Gower and G. Timmins. London, Anthem Press: 75-88.

*** Hyde, M. (2001). "Putin's Federal Reforms and their Implications for Presidential Power in Russia." *Europe-Asia Studies* 53(5): 719-743.

**** Chebankova, E. (2007). "Putin's struggle for federalism: Structures, operation, and the commitment problem." *Europe-Asia Studies* 59(2): 279-302.

***** Gel'man Vladimir. *Leviathan's Return: The Policy of Recentralization in Contemporary Russia*. Ross, C. and A. Campbell, Eds. (2009). *Federalism and local politics in Russia*. London; New York, Rutledge.

Было бы неверно не упомянуть о том, что рецентрализация страны и ее последствия имели не только противников среди экспертного сообщества, но и горячих сторонников. Так, в своей статье Ольга Тынянова указывала на незаконченность процесса национальной централизации: федеральные власти, по ее мнению, уже сделали немало для того, чтобы усилить единство и территориальную стабильность Российской Федерации. Однако институциональные и правовые гарантии территориальной целостности страны еще не созданы, и непредвиденное политическое ослабление центра может привести к распаду федеративных структур*. Еще дальше ведет рассуждения в своей книге Виталий Иванов, призывая усилить процесс централизации и, главное, «не отпускать вожжи»**. Позиция (а соответственно, и система аргументации) этих авторов основана на том, что центр и регионы — это противники, а кто сильнее — тот победит. По их мнению, сохранение территориальной целостности страны — это исключительно забота центра, и держаться эта целостность может лишь на страхе; регионы же, напротив, думают только о том, как страну развалить. Понятно, что к реальному федерализму такая система принуждения не имеет никакого отношения.

(Интересно отметить, что прогнозы относительно характера правления следующего после Ельцина Президента страны в огромном большинстве случаев не оправдались. Так, по мнению Д. Трейсмана, кем бы ни был следующий российский лидер, рецепт его правления уже готов: в области внутренней политики в этом рецепте прописаны примирение с главами регионов и политический альянс с олигархами. Так что Россия после Ельцина будет в сильнейшей степени похожа на Россию при Ельцине***. Однако, как мы уже знаем, в действительности все оказалась не так: Россия после Ельцина и Россия при Ельцине — это две разные страны. А жаль.)

Одним из весьма перспективных направлений в исследованиях федерализма стал *сравнительный анализ* России с другими федерациями мира. Так, Россию сравнивали с германской моделью федерализма, с ранними Соединенными Штатами Америки и даже с Китаем (который, как известно, федерацией не является, однако здесь сравнение было осуществлено по линии централизация (Россия) — децентрализация (Китай****. Как пишут де Фигейредо и Макфол, все федеративные системы сталкиваются с двумя фундаментальными дилеммами федерализма: слишком сильный федеральный центр может подавить субнациональные единицы, а при слишком слабом система может развалиться на части. Разрешить обе эти дилеммы проблематично, поскольку решение одной из них усиливает другую. В России при чрезмерной силе федерального центра его способность извлекать ренту усиливается, а выгоды участия в федеральных сделках сокращаются. Авторы указывают на сильное сходство России и ранних США при Статьях Конфедерации*****.

Филиппов, Ордешук и Швецова в своей книге провели частичное сравнение (с точки зрения источников институциональной стабильности) федераций в США, Индии, Канаде,

* Тынянова О. *Incomplete Centralization: The Strengths and Weaknesses of the Federative Structure. Russia In Global Affairs* Vol. 6 • No. 3 • July–September • 2008.

** Иванов В. *Путин и регионы: централизация России*. — М.: Европа, 2006.

*** Treisman, D. (2000). "After Yeltsin Comes... Yeltsin." *Foreign Policy*: 74-87.

**** Busygina I. *A Germany of States and a Russia of Regions // Russian Politics and Law, Vol.37, no.1, 1999*; Blanchard, O. and A. Shleifer (2001). "Federalism With and Without Political Centralization: China Versus Russia." *IMF Staff Papers* 48(4): 171–179.

***** de Figueiredo, R. J. P., M. McFaul, et al. (2007). "Constructing self-enforcing federalism in the early United States and modern Russia." *Publius-the Journal of Federalism* 37(2): 160-189.

Австралии, Германии и России*. Берджес также поставил российский федерализм в сравнительную перспективу, придя к выводу о том, что тенденции к централизации сдвинули Россию в сторону таких централизованных федераций, как Малайзия, Нигерия, Индия**.

Уже в течение ряда лет реализуется «Глобальный диалог по федерализму», совместный проект Форума федераций и Международной ассоциации центров исследований федерализма. В рамках проекта публикуются сравнительные исследования по различным аспектам федерализма (например, конституционным основам, характеру разграничения компетенций между центром и субъектами федераций, бюджетному федерализму), при этом Россия входит в список исследуемых федераций***. В 2009 году Форум федераций намерен опубликовать сравнительное исследование этнических федераций на английском языке, где российская часть проблематики будет представлена обобщающей работой Андреаса Хайнеманн-Грюдера и Ирины Бусыгиной.

Совсем недавно появился учебник М. Г. Миронюка «Современный федерализм: сравнительный анализ», в котором автор помимо теорий федерализма разбирает федеративный опыт и характерные черты американских федераций (США и Канады), Австралии, европейских федераций (Бельгии, Германии, Швейцарии и Испании), федераций в Африке и Азии (Пакистан, Малайзия, Нигерия, Эфиопия) и, наконец, России. Этот труд заключается выводом автора о том, что центральная власть была вынуждена пойти на радикальное реформирование политической системы в силу издержек процесса неконтролируемой децентрализации 90-х годов. Создает ли власть новую модель федеративных отношений, говорить пока рано, хотя курс на централизацию «может иметь далеко идущие последствия для процессов федерализации»****.

Еще одним направлением исследований, которое стабильно привлекает повышенное внимание исследователей федерализма в России, является характер его взаимоотношений с этническим разнообразием*****. Как показал в своей статье Хьюз, «выживание» Российской Федерации представляет собой случай исключительный, поскольку все другие полиэтнические федерации эпохи коммунизма в Европе распались. Теория предполагает, что и РФ должна была подвергнуться такой же коррозии, как и Советский Союз. То, что этого не случилось, Хьюз объясняет наличием «унаследованных структурных ограничителей», которые привели к созданию стабилизирующей частично асимметричной системы федерализма, которой удавалось справиться с наиболее серьезными случаями проявлений этнической мобилизации (за исключением Чечни, с которой этой системе справиться не удалось)*****.

Кан в своей книге исследует характер взаимоотношений между демократией, правом и федерализмом, иллюстрируя свои находки на примере 21 этнической республики в составе России*****.

* Filippov Mikhail, Peter C. Ordeshook and Olga Shvetsova. *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

** Burgess Michael. *Between a rock and a hard place: The Russian Federation in comparative perspective*. Ross, C. and A. Campbell, Eds. (2009). *Federalism and local politics in Russia*. London; New York, Rutledge.

*** См., например, *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*. Edited by John Kincaid and G. Alan Tarr. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2005.

**** Миронюк М. Г. *Современный федерализм: сравнительный анализ*. — М.: РОССПЭН, 2008. С.270-271.

*****Beissinger, M. R. (2008). "A New Look at Ethnicity and Democratization." *Journal of Democracy* 19(3): 85-97; Heinemann-Grüder, A. (2009). *Federal Discourses, Minority Rights, and Conflict Transformation. Federalism and Local Politics in Russia*. C. Ross and A. Campbell. London; New York, Rutledge: 54-81.

***** Hughes, J. (2001). "Managing Secession Potential in the Russian Federation." *Regional & Federal Studies* 11(3): 36 — 68.

***** Kahn, J. (2002). *Federalism, Democratization, and the Rule of Law in Russia*. Oxford, Oxford University Press.

Одним из наиболее интересных исследовательских вопросов, имеющих большое практическое значение, является взаимовлияние возможных эффектов федеративных конституционных принципов и этнического разнообразия в Российской Федерации. С одной стороны, этническое многообразие играет крайне важную роль и способно накладывать серьезные ограничения на функционирование принципов федерализма в государстве. С другой стороны, федеративные принципы могут влиять на структуру власти в этнических регионах, процессы формирования этнической и региональной идентичности и, возможно, на этническую мобилизацию населения. К этим вопросам обращалась группа исследователей; сборник их трудов выходит из печати в этом году*.

Вместе с тем в России существует точка зрения о том, что самым страшным итогом «национальной политики» в стране стало всеобщее заражение идеями федерализма, которые невозможно привязать ни к национальной традиции, ни просто к здравому смыслу. «Федералистские выдумки» буквально искорежили российское законодательство, однако пониманию этой очевидности противостоят клановые интересы этносепаратистских групп и местнические интересы региональных бюрократий**. А обслуживающие их научные кадры «доказали», что федерализм не импортный идеологический вирус, а магистральная дорога человечества. Привести эту точку зрения, по-видимому, необходимо — она присутствует, и присутствует существенно, в российском дискурсе (даже экспертном), однако комментировать ее серьезно невозможно: она не содержит аргументов. Решение пойти по пути федерализма для решения «национального вопроса» принималось в раннесоветское время созданием этнических автономий, и обвинять в этом клановые интересы и «научные кадры» просто нелепо.

Представляется крайне позитивным (и перспективным) то, что исследования федерализма в России, которые ранее в большинстве случаев ограничивались анализом собственно федеративных отношений, перешли в новую фазу и могут быть названы в общем виде «федерализм и ...». Речь идет об исследованиях взаимосвязи и взаимовлияния федерализма и других важнейших институтов, которые могут либо его поддерживать и способствовать его развитию, либо это развитие объективно затруднять. Это политические партии и характер организации партийно-политической системы в федеративном государстве (отметим, что Филиппов, Ордешук и Швецова в своей книге концентрируют внимание именно на этом). Отметим, что исследования такого рода были начаты Ордешуком еще в середине 90-х годов, потом интерес к теме несколько упал, и вот теперь пошла вторая волна***.

К настоящему времени сформировался уже целый массив исследователей политических партий в их связи с федерализмом****. Так, Хейл исследовал сложившиеся в нашей стране региональные «политические машины» и «партийные субституты», изгнавшие «настоящие» партии с электорального рынка*****. Ряд работ посвящен анализу подъема

* *Федерализм и этническое разнообразие. Сборник научных статей / Под ред. И. Бусыгиной и А. Хайнеманн-Грюдера. — М.: РОССПЭН, 2009.*

** См., например, подробный обзор в книге: Филиппов В. П. *Критика этнического федерализма. — М., 2003.*

*** Ordeshook, P. C. (1996). "Russia's Party System: Is Russian Federalism Viable?" *Post-Soviet Affairs* 12(3): 145-217.

**** Ross Cameron. *Political Parties and Regional Democracy*. Ross, C., Ed. (2002). *Regional politics in Russia*. Manchester, Manchester Univ. Press; Slider, D. (2001). *Russia's Governors and Party Formation. Contemporary Russian Politics — A Reader*. A. Brown. Oxford, Oxford University Press: 224-234; Stoner-Weiss, K. (2002). "Central governing incapacity and the weakness of political parties: Russian democracy in disarray." *Publius-the Journal of Federalism* 32(2): 125-146; Hutcheson D. *Political Parties in the Russian Regions*. L.: Rutledge Curzon, 2003.

***** Hale, H. E. (2006). *Why not parties in Russia? Democracy, Federalism, and the State*. Cambridge, Cambridge University Press.

«Единой России» как партии власти. Ее феномен и отражает, и облегчает политическую централизацию, которая, в свою очередь, ведет к радикальным изменениям российского федерализма*.

Российские исследователи также отмечают то, что с каждым электоральным циклом идет сокращение числа значимых участников партийной игры при повышении уровня территориальной однородности голосования за партии. Партийные списки стали массовым явлением, казалось бы, роль политических партий растет, однако эксперты отмечают также растущую «усредненность», похожесть партий с точки зрения их платформ, когда региональная и местная специфика или игнорируется вовсе, или учитывается в минимальной степени**.

Наконец, часть работ по федерализму посвящена его взаимосвязи с демократией***. Связь демократии и федерализма более не выглядит в глазах исследователей столь просто и односторонне, как это было ранее. Федерализм действительно подчеркивает существующую угрозу воспроизводству демократических институтов. Однако ведь эта угроза не устраняется отменой федерализма. Федерализм всего лишь артикулирует угрозу и позволяет ее аналитически обработать, понять, из чего она состоит и как с ней бороться, федерализм же создает пространство для внедрения политических механизмов, для того чтобы бороться с демократической институциональной нестабильностью и, соответственно, обеспечивать демократическую институциональную стабильность. Данные положения имеют прямое отношение к России.

Поиском теоретического объяснения взаимосвязи между федерализмом как формой государственного устройства и демократией как механизмом принятия политических решений занимается российский исследователь Андрей Захаров. В своих работах он показывает, что федерализм, для того чтобы успешно функционировать, требует работающей демократической политической системы. И, напротив, без полноценной демократии невозможно обеспечить стабильность и эффективность федеративных институтов. В отсутствие развитого демократического процесса федерализм как конституционная форма приводит либо к распаду федерации, либо к чрезмерной централизации. Однако не менее верно и то, что демократия в территориально протяженной и многонациональной стране (каковой и является Россия) возможна только на основе федерализма. Аргументация Захарова строится вокруг сравнения моделей империи и демократического федерализма в многонациональной стране и рассмотрения источников стабильности этих альтернатив****.

* Konitzer, A. and S. K. Wegren (2006). "Federalism and political recentralization in the Russian Federation: United Russia as the party of power." *Publius-the Journal of Federalism* 36(4): 503-522; Reuter, O. J. and T. F. Remington (2009). "Dominant Party Regimes and the Commitment Problem: The Case of United Russia." *Comparative Political Studies*.

** Кынев А. В. Политические партии в российских регионах: взгляд через призму региональной избирательной реформы // *Полис*. 2006. №6; Панов П. В. Региональные политические процессы в Российской Федерации в «эпоху Путина»: унификация или диверсификация? // *Политическая экспертиза*. 2007. №4; Третий электоральный цикл в России, 2003-2004 годы / Под ред. В. Я. Гельмана. – СПб: Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2007; Panov, P. (2009). *Russian Political Parties and Regional Political Processes: The Problem of Effective Representation. Federalism and Local Politics in Russia*. C. Ross and A. Campbell. London; New York, Rutledge: 150-183.

*** Федерализм и демократия. Научная дискуссия. Общая редакция О. Швецово́й и И. Бусыгино́й // *Космополис*. №3, 2007/2008. С.145-160; Ross, C. (2002). *Federalism and Democratisation in Russia*. Manchester, Manchester University Press; Sakwa, Richard. *Federalism, Sovereignty, and Democracy*. Ross, C., Ed. (2002). *Regional politics in Russia*. Manchester., Manchester Univ. Press.

**** Захаров А. *E Pluribus Unum. Очерки современного федерализма*. — М.: МШПИ, 2003; Захаров А. *Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме*. — М.: МШПИ, 2008.

3. Краткая история российского федерализма

Федерализм в России: исторические корни

В России размер страны и ее география тесно связаны со структурой политической власти, с характером институтов, регулирующих отношения между центром и территориями (регионами). Поэтому рассмотрение этих институтов крайне важно. Согласно федеральной Конституции, Российская Федерация является федеративным государством, так что отношения между центром и регионами должны носить федеративный характер. Так ли это? И существовала ли в истории России федеративная традиция?

Принято считать, что на протяжении всей своей истории Россия имела жестко централизованную унитарную форму государственного устройства. Это преувеличение. Так, происхождение Киевской Руси было конфедеративным — это был весьма рыхлый союз племен, державшийся во многом на единстве крови их князей (Хомяков пишет даже о «федерации областей независимых, охваченных одной цепью охранной стражи» [Хомяков, 1992: 61]). Именно эта конфедеративность не позволила Орде покорить Русь: полицентричность помогла ей выжить как культурной общности.

Начиная с Московского царства Россия отличалась жесткой централизацией государственной власти, российская государственность стала символом предельного унитаризма. Однако окраины державы обладали реальной автономией. В XVII-XVIII веках путь из Санкт-Петербурга или Москвы в Якутск занимал не один месяц, поэтому жестко управлять Сибирью из центра было практически невозможно. Автономия была неизбежной платой за беспрецедентное расширение границ государства, способом поддержания стабильности и лояльности новых частей страны [Баранов, Вартумян, 2004: 235].

Отметим, что в условиях самодержавия Россия превращалась в «совокупность сатрапий», поскольку самодержавие воспроизводило себя во всех административно-территориальных клетках державы. Вместе с тем губернатор, посаженный столицей, находился в двойственном положении: отвечая перед государем, он всегда вынужден был учитывать местные интересы.

Многотомные законы Российской империи начинались с положения: «Государство Российское едино и нераздельно», однако автономия для территорий существовала. В Российской империи наиболее высокий уровень автономии был предоставлен Великому княжеству Финляндскому и Царству Польскому. Ко времени включения в состав империи оба эти региона имели формы управления, сложившиеся в соответствии с европейской культурно-политической традицией. Финляндия находилась в составе Российской империи с 1809-го по 1917 год, оформив личную унию с российской монархией. Император получил статус Великого князя Финляндского. Он имел исключительную компетенцию в вопросах обороны и внешней политики княжества, в Финляндии сохранялись собственная полиция, система образования, валюта, официальный язык; поступления от пошлин и налогов полностью использовались на территории княжества. Царство Польское стало частью Российской империи в 1815 году, российский император стал также королем Польши, а Конституция 1815 года закрепила квазигосударственный статус Польши, который даже повысился по сравнению с периодом наполеоновского господства [Баранов, Вартумян, 2004: 238–239]. Так, будучи империей, Россия имела и протофедеративные элементы, которые обеспечивали необходимую гибкость государственной системы.

Революции 1905–1907 и 1917 годов предельно обнажили все противоречия в стране, в том числе и противоречия между интересами центра и территорий. Основные политические партии России не предлагали фундированной концепции построения федеративного порядка, не желали превращать империю в федерацию, их предложения

сводились к автономии для окраин, в наибольшем объеме — для Финляндии, Украины, Польши. В 1917 году Временное правительство также оказалось не в состоянии возглавить процесс политических преобразований, так что реальный политический процесс в условиях системного кризиса пошел по пути фрагментации страны. С октября 1917-го по 1920 год на территории бывшей Российской империи было провозглашено более чем 100 «государств».

Несмотря на то что целостной системы федерализма в досоветской истории России не состоялось, тем не менее в ней присутствовало два важных федералистских сюжета:

- конфедеративные истоки российской государственности,
- сосуществование власти центра с автономией окраин.

Советская модель федерализма

Для основателей Советского государства федерализм (советского же образца) был нежеланным, но неизбежным решением, способом умиротворения «национальных окраин» с целью создания государства «диктатуры пролетариата». С самого начала советский федерализм был способом решения национального вопроса, что оказалось несостоятельно на практике и заложило одну из коренных проблем российского федерализма.

Уже 2(15) ноября 1917 года Совет народных комиссаров в Петрограде принял Декларацию прав народов России. Этот документ провозгласил принципы равенства и суверенности народов, их право на самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства. III Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов принял Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа, которая была включена в Конституцию РСФСР 1918 года. Согласно декларации, Советская российская республика учреждалась «на основе **свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик**». Так Россия юридически стала федерацией.

После завершения Гражданской войны начинается формирование Союза ССР. В 1920–1921 годах были подписаны союзные договоры между РСФСР и остальными советскими республиками — Украиной, Белоруссией, Грузией, Азербайджаном, Арменией. Несмотря на формальное признание суверенности сторон, на практике шло складывание не федеративного, но унитарного, централизованного государственного порядка. 30 декабря 1922 года I Всесоюзный съезд Советов утвердил образование союзного государства — Союза Советских Социалистических Республик. Конституция СССР 1924 года определила систему федеральных органов власти, законодательным органом стал Съезд Советов СССР, который открытым голосованием избирал Центральный исполнительный комитет СССР. В свою очередь, комитет состоял из Союзного совета и Совета национальностей в составе 130 человек (по пять человек от союзных и автономных республик, по одному — от автономных областей РСФСР). Конституция впервые в мире закрепила за союзными республиками право на самоопределение, хотя унитарная по сути форма государственного устройства не предполагала, естественно, реальной инициативы по выходу из Союза ССР [Баранов, 255]. Важно отметить, что в РСФСР субъекты федерации (автономии различного статуса) создавались в местах компактного проживания этнических сообществ, территории же, заселенные преимущественно русским — государствообразующим — этносом, статуса субъектов федерации не получили. Совет национальностей формировался исключительно из представителей национальных регионов.

В 1920–1930 годах территория Союза ССР расширяется. Согласно Конституции 1936 года, в состав Союза входит уже 11 союзных республик. Законодательная власть осуществлялась Верховным Советом СССР, состоящим из двух палат: Совета Союза и Совета национальностей (выборы в этот орган по-прежнему проходили только в

этнотерриториальных образованиях). В дальнейшем принятая в 1977 году Конституция СССР закрепляла принцип *демократического централизма* как основу организации и деятельности Советского государства. Глава 1 «Политическая система» не оговаривала федеративный характер Советского государства. Право на самоопределение сохранялось: ст. 72 Конституции предусматривала право свободного выхода из состава СССР для каждой союзной республики, однако никакого механизма реализации этого права предусмотрено не было.

С течением времени договорное начало в союзном государстве все более отступало на задний план. При отсутствии механизмов защиты прав союзных республик декларативный характер обрели и нормы, закрепляющие их суверенитет. Конкретные полномочия ни союзных республик, ни автономных образований перечислены в Конституции не были [Абдулатипов, Болтенкова, Яров, 1993: 12–15].

Советский Союз имел крайне сложную территориальную структуру: накануне распада он включал 15 союзных республик, 20 автономных республик, 8 автономных областей, 10 автономных округов, 6 краев и 123 области. Советское государство являлось федерацией по некоторым формальным признакам (наличие квазигосударственных институтов в регионах, двухпалатный парламент), однако реально оно характеризовалось предельно высоким уровнем централизации властных полномочий и жестко иерархической структурой управления.

Федералистское начало («единство в разнообразии») не присутствовало в советской идеологии, которая была нацелена, напротив, на выравнивание всех и всяческих различий. Негативное отношение к региональному разнообразию, игнорирование региональной специфики прекрасно иллюстрирует тусклый, бедный топонимический ландшафт Советского Союза, который во многом сохраняется и до сих пор. Элементы реальной территориальной автономии в советское время возникали в основном явочным порядком, существовали неявным для Москвы образом (Москва могла снять первого секретаря обкома партии, но не могла жестко контролировать его повседневную работу) и осуждались ею как проявления местничества. В силу этого сложилась традиция относиться к территориальной автономии как к чему-то незаконному, тому, что существует скрытно, за ширмой централизованного унитарного порядка.

Перестройка, становление и развитие федерализма в 90-е годы

Большинство экспертов сходится на том, что реальный российский федерализм отсчитывает свое рождение с момента принятия Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года. А что же было до этого, как ломалась советская модель федерализма, каким был переходный период от унитаризма к федерализму?

Весной 1990 года Литва, а затем Латвия, Эстония, Грузия, Молдавия декларировали свою независимость. Фактически разворачивается процесс постепенного распада союзного государства — СССР. Попытки спасти ситуацию — принятие законов об экономической децентрализации, в частности Закона «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик», расширяющего права союзных и автономных республик, были запоздалыми и успеха не имели. Принятие Декларации о суверенитете Российской Федерации 12 июня 1990 года и последовавший референдум о независимости на Украине сделали распад Союза ССР необратимым. 12 декабря 1991 года Верховный Совет России ратифицировал Беловежские соглашения и денонсировал Союзный договор 1922 года.

В это же время внутри Российской Федерации разворачивается процесс, получивший название «парад суверенитетов». Речь идет об одностороннем повышении статуса национальных автономий. Вскоре после принятия Декларации о суверенитете, выступая в Татарстане, Президент России Б. Н. Ельцин произнес фразу, получившую самую широкую известность: «Берите суверенитета столько, сколько сможете проглотить». Автономии начинают принимать собственные декларации о суверенитете. Все автономные области, кроме Еврейской АО, декларировали свой статус республик в составе РФ. Автономные округа, в свою очередь, заявили о прямом вхождении в состав России, выйдя из-под подчинения краям или областям.

Многие декларации республик нарушали принцип верховенства федерального закона. Так, некоторые республики заявили о возможности выхода из состава России (Коми, Татарстан) либо провозгласили себя суверенными государствами (Удмуртия, Калмыкия). Две республики не употребили в своих декларациях слов «в составе Российской Федерации» (Татарстан и Чечено-Ингушетия) [Баранов, Вартумян, 2004: 273]. Фактически многие республики оформляли не федеративный, но конфедеративный тип отношений с Российской Федерацией.

Таким образом, *в самом начале 90-х годов лозунги федерализма служили прикрытием и оправданием стихийной децентрализации, то есть массового присвоения регионами функций и полномочий федерального центра.* Реформа федеративных отношений в России была неизбежной, при этом пути переустройства предлагались в начале 90-х годов следующие:

- создание национальных республик и так называемой Русской республики;
- отказ от национального принципа выделения субъектов федерации и создание территориальных единиц на основе «губернизации»;
- создание федерации национальных республик и русских земель, обладающих равными правами.

Отметим, что выбор федеративной формы государственного устройства в России был обусловлен тремя основными причинами:

- необходимостью предотвратить территориальную дезинтеграцию страны по образцу Союза ССР;
- необходимостью реформировать национальные отношения;
- необходимостью ввести в рамки расширяющийся процесс стихийной экономической децентрализации.

31 марта 1992 года между федеральным центром и регионами был заключен Федеративный договор, включенный в Конституцию РФ и представляющий собой по сути первый документ, описывающий федеративный порядок России. Фактически договор представлял собой три группы договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, поскольку федеральные органы исполнительной власти подписывали договоры с органами исполнительной власти: 1) «суверенных республик в составе РФ»; 2) краев, областей и городов Москвы и Санкт-Петербурга; 3) автономной области и автономных округов. Договоры были подписаны главами 87 субъектов РФ, не подписали этот документ главы Республики Татарстан и Чеченской Республики.

«**Чеченский тупик**». История отношений русских и чеченцев драматична, она включает и колониальное завоевание в XIX веке, и депортацию чеченцев в феврале 1944 года. Все это наложило отпечаток на представление народов друг о друге. Фактически получив независимость после прихода к власти в Чечне генерала Дудаева, республика стала единственным примером выхода региона из состава России. «Восстановление конституционного порядка» обернулось вторжением российских войск в конце 1994 года и войной,

которая длилась восемнадцать месяцев. В 1996 году было подписано перемирие, одна ситуация не стабилизировалась. В 1999 году под знаменем борьбы с терроризмом началась вторая война. Используя разногласия в чеченском обществе, Кремль сформировал в июне 2000 года лояльную власть под руководством Ахмада Кадырова; в мае 2004 года он был убит. Президентом был избран сын Ахмада Рамзан Кадыров. Ситуация в республике по-прежнему неустойчивая, перестрелки и похищения гражданских лиц продолжаются [Источник: Атлас. Monde Diplomatique, 2007: 132–133].

И сегодня, по прошествии более чем десятилетнего срока, Федеративный договор вызывает неоднозначные оценки специалистов. С одной стороны, подписание этого документа позволило достичь компромисса между центром и регионами, сняв угрозу для территориальной целостности страны. Помимо этого, договор распространил федеративные отношения на *все* регионы (а не только национальные), закрепив их положение в качестве субъектов федерации. Тем самым национальный принцип выделения субъектов федерации был дополнен территориальным (региональным), изменилась природа федеративных отношений — федерация стала «полной».

С другой стороны, документ узаконил асимметричный характер российского федерализма, разделив субъекты федерации на «классы» с точки зрения объема политических и экономических прав — наибольший объем прав получили республики. Договор оставил нерешенными крайне важные вопросы, такие как сущность и основные принципы федеративного устройства России, механизм взаимодействия уровней власти в области совместного ведения. Федеративный договор был временным и противоречивым документом, он отразил отсутствие опыта федеративного строительства у российской политической элиты. Договор следует рассматривать не столько как некий результат, сколько как необходимый и очень важный этап процесса федеративного строительства, как некую «декларацию о намерениях» строить общий проект под названием «федеративная Россия».

Асимметрия, закрепленная Федеративным договором, естественным образом привела к нарастанию противоречий между федеральным центром и областями, которые стремились повысить свой статус посредством провозглашения на своей территории республик. Наиболее известная и реальная попытка — провозглашение Уральской республики на территории Свердловской области. Впоследствии глава областной администрации Э. Э. Россель был отстранен Президентом РФ от должности.

Объективным препятствием для развития федеративных отношений в России стала развернувшаяся осенью 1992 — летом 1993 годов острая борьба за верховную власть между Президентом РФ и Верховным Советом РФ; фактически федеральный центр в стране в это время отсутствовал. Осенью 1993 года после антиконституционного и насильственного разрешения ситуации с двоевластием — победы президентской коалиции — основной политический актор (Президент РФ) резко усиливает свое влияние. 12 декабря 1993 года на референдуме была принята новая Конституция России, которая заложила основы федеративных отношений, хотя и не разрешила ряда уже существующих проблем.

Конституция определила основы российского федерализма. Так, согласно ст.1, п.1, Российская Федерация — это федеративное государство. Суверенитет России распространяется на всю ее территорию (ст. 4), федеральная Конституция и федеральные законы имеют верховенство на всей территории страны. Конституция страны не предусматривает права сепарации — выхода субъектов из состава федерации (данное положение соответствует мировой практике). Российская Федерация состоит из 89 субъектов: 21 республики, 6 краев, 49 областей, 1 автономной области, 10 автономных округов, 2 городов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга).

Интересы регионов в федеральном центре представлены в верхней палате российского парламента, Федерального собрания, — Совете Федерации, который на переходный период (с 1993-го по 1995 год) избирался по региональным округам посредством прямых выборов. Конституция РФ в ст. 102 определила следующие предметы ведения Совета Федерации:

- утверждение изменений границ между субъектами РФ;
- утверждение указов Президента РФ о введении чрезвычайного либо военного положения;
- решение вопроса о возможности использования Вооруженных сил за пределами территории РФ;
- назначение выборов Президента РФ;
- отрешение Президента РФ от должности по представлению Государственной думы;
- назначение и освобождение от должности генерального прокурора РФ, заместителя председателя Счетной палаты и ? состава ее аудиторов;
- назначение судей Конституционного суда, Верховного суда, Высшего арбитражного суда РФ.

Совет Федерации располагает, таким образом, крайне важными полномочиями; решения по этим вопросам могут сыграть принципиальную роль в жизни страны. Помимо этого, федеральные законы, принятые Госдумой, в течение пяти дней должны быть переданы в Совет Федерации (ст. 105). Закон считается одобренным, если за него проголосовало более ? членов Совета (если принимается федеральный конституционный закон, необходимо одобрение ? депутатов этого органа) или если в течение 14 дней Совет Федерации не рассмотрел данный закон.

Споры между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов РФ, а также между высшими государственными органами субъектов РФ разрешает Конституционный суд РФ. Конституционный суд проверяет соответствие законов Конституции РФ и дает толкование Конституции РФ.

Федеральная Конституция разграничивает полномочия и предметы ведения между федерацией и ее субъектами. Так, в Конституции выделяется исключительная компетенция Российской Федерации (ст. 71), совместная компетенция федерации и ее субъектов (ст. 72), компетенция субъектов РФ. По ст. 73, субъекты федерации обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения. Субъекты федерации имеют право на законотворчество — принятие законов и иных нормативных правовых актов (ст. 76). Субъекты имеют право самостоятельно устанавливать систему органов государственной власти регионального уровня (ст. 77), при этом эта система должна соответствовать основам конституционного строя РФ, федеральным законам об общих принципах организации органов власти. Отметим, что в федеральной Конституции предметы ведения субъектов РФ не перечислены.

Новая Конституция заложила основы федеративного порядка в стране, однако оставила некоторые важные проблемы неразрешенными. Наиболее существенная из них касается вопроса о равенстве субъектов федерации. Так, ст.5, ч.1 Конституции провозглашает принцип равенства субъектов федерации. В то же время ряд других статей Основного закона фиксирует их неравенство. Подобная казуистика провоцировала лишь дополнительные сложности как в отношениях регионов с федеральным центром, так и в их отношениях между собой. Новая Конституция еще раз подтвердила уже сложившуюся практику российских федеративных отношений — предоставлять республикам существенные привилегии, основанные на «священных» правах титульных наций в регионах компактного проживания того или иного титульного этноса. Между тем со времен реализации принципов сталинской национальной политики (а выделение таких «доменов» для титульной нации было ее ключевым элементом) карта расселения коренным образом изменилась, и сегодня боль-

шинство жителей национальных территорий составляют, как правило, не представители титульной нации, но русские; в то же время около 40% титульных наций проживает вне «своих» регионов [Смирнягин, 1998: 18].

Еще одной существенной проблемой, не нашедшей разрешения в Конституции, является так называемый парадокс матрешки, который состоит в том, что девять субъектов федерации (автономных округов) входят в состав семи других субъектов (краев и областей). Конституция РФ обходит эту проблему с помощью ст. 66, ч. 4, оставляя разрешение проблемы за самими ее участниками [Смирнягин, 1998: 22–23]. Конституционный суд также оказался бессилён в разрешении проблемы.

Следующим этапом развития федеративных отношений стали двусторонние (или, как их еще называют, внутрифедеральные) договоры о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и субъекта федерации. Изначально заключение подобных договоров было задумано в качестве вынужденной меры, исключения из общего правила. Первый договор, которому предшествовала длительная и кропотливая работа, был заключен с Татарстаном в феврале 1994 года. В июле того же года (то есть уже после заключения первого договора) была создана Комиссия при Президенте России по заключению договоров. В целом за период с 1994-го по 1999 год было заключено 50 двусторонних договоров. Особо резкую критику в Москве вызывал договор с Татарстаном, в котором отсутствовали положение о том, что Татарстан является республикой в составе Российской Федерации, а также положение о верховенстве федеральных законов. Этот документ закладывал не федеративный, но конфедеративный тип отношений региона с центром.

Среди политиков и экспертов отношение к договорной практике было полярным. Суммируем аргументы «за» и «против» этого процесса.

Договоры между центром и регионами в российских условиях полезны, поскольку:

- обеспечивают единство страны в условиях правового вакуума и базируются на Федеративном договоре 1992 года;
- отражают специфику российской территориальной структуры — крайне существенные различия и диспропорции между регионами, в этих условиях федеральный центр должен устанавливать отношения с регионами не единообразно, но исходя из их специфики.

Договоры между центром и регионами есть вредная практика, поскольку:

- они изменяют природу российской федерации, превращая ее из конституционной в договорную, а в конечном счете ведут к конфедерализации страны;
- эти документы не имеют серьезной проработанной основы, но являются результатом политического торга между центром и регионами.

Все эти аргументы выглядят обоснованными, однако в целом значение договоров не следует преувеличивать. Эти документы не ратифицировались ни российским парламентом, ни законодательными собраниями регионов, так что значение их оставалось ограниченным. Договорная практика отразила политическую и экономическую слабость федерального центра.

Характеристики федерализма 90-х годов определялись сочетанием исторических влияний и политических обстоятельств переходного периода. В качестве основных можно выделить следующие.

Первое. При внешней институциональной и отчасти правовой оформленности федеративных отношений в России, они оставались незрелыми и нестабильными. Нестабильность коренилась в ряде основных моментов: большом числе субъектов федерации и ее крайне сложной иерархической структуре; наличии сложносоставных субъектов (на территории которых располагаются богатые запасы минерально-топливных ресурсов); наконец, слабости

федерального центра, который к окончанию периода практически полностью исчерпал возможности влияния на ситуацию в регионах. Отсутствовали механизмы федерального вмешательства — это была типичная уступка ослабленной и разобщенной федеральной власти региональным элитам. Между тем институт федерального вмешательства предусмотрен правовыми нормами большинства федераций, он заключается в имеющихся в распоряжении федерального руководства чрезвычайных полномочиях по временному ограничению действия региональных законов и применению силовых методов в специально оговоренных обстоятельствах.

Федерализм эпохи Президента Ельцина был неустойчивым, его трансформация в сторону высокоцентрализованного союза или, напротив, рыхлой конфедерации была лишь вопросом времени.

Второе. Для развития федеративных отношений была характерна опора Президента Ельцина на систему эксклюзивных отношений с регионами, развитие политического фаворитизма, когда неформальные институты и правила игры стали либо замещать новые формальные институты, либо заполнять существующий институциональный вакуум. Доминирование неформальных институтов стало основной структурной характеристикой российского федерализма. Россию называли даже «федерацией без федерализма».

Третье. Правовые противоречия: в ельцинское десятилетие расхождения между федеральной Конституцией и федеральными законами, с одной стороны, и конституциями (уставами) и законами субъектов федерации — с другой, стали болезненной проблемой. В ряде случаев в отсутствие федерального законодательства регионы принимали собственные законы, которые впоследствии неизбежно вступали в противоречие с принятыми позже законами федеральными.

Четвертое, и, может быть, главное. Российский федерализм не стал общественным, он остался «насажденным», «верховым», предметом дизайна, элементы которого выстраивались в зависимости от политической конъюнктуры. Население не восприняло федерализм как общественное благо. Как подчеркивал Элазар, «федерализм — это нечто большее, нежели просто структурное построение; это также особый способ политического и социального поведения, включая обязательство к партнерству и активному сотрудничеству со стороны частных лиц и институтов...» [Elazar, 1987: 479].

Вместе с тем необходимо отметить и положительные стороны формирования российского федерализма. Так, новые условия самостоятельности дали региональным элитам колоссальный опыт, который проявлялся, в частности, в поиске самостоятельных путей выживания и роста в новых политических и экономических условиях. В 90-е годы начали складываться договорные отношения — новая для России практика, шли поиски компромиссов между интересами центра и регионов, что как раз отвечает сути федеративного процесса.

Мотив предопределенности федерализма как адекватного для России способа усиления демократических качеств политической системы был отчетливо заметен с самого начала 90-х годов [Каменская, 1998: 96–109]. Несмотря на перечисленные выше серьезные огрехи российского федерализма, он заслуживал самых лестных слов со стороны демократически настроенной общественности. По состоянию и скорости развития федеративных отношений стали «мерить температуру» российской демократии вообще, иными словами, так велика была у демократически настроенной интеллигенции ненависть к извечной российской гиперцентрализации, что «недофедерализм» (со всеми его искажениями и ошибками) стал мерилем демократического транзита.

Подобный подход оказался ошибочным, что и доказала российская практика, развев мифы. Что же это были за мифы? Прежде всего миф о том, что федерализм со своей

системой сдержек и противовесов станет мощным препятствием для злоупотреблений властью на местах. Напротив, на практике оказалось, что в регионах злоупотребления властью и нарушения прав человека даже усилились. В подавляющем большинстве регионов консолидация политических режимов произошла не на демократических, но на авторитарных началах. В политологическую литературу вошел термин «феодализация»; речь шла о появлении региональных «феодалов», ставивших задачей монополизацию административных и финансовых ресурсов. Таким образом, федерализм в России не усилил открытость общества, не повысил проницаемость политической системы, но, напротив, привел к тому, что региональная власть отгородилась от федеральной, отгородив от последней к тому же и систему местного самоуправления.

Одновременно была утрачена и надежда на то, что федерализм приведет к повышению гражданской активности, развитию структур гражданского общества. В качестве общего вывода приходится констатировать, что те федеративные отношения, которые были выстроены в России, либо вообще не способствовали демократизации в регионах, либо способствовали ей в крайне ограниченной мере. Такая ситуация способствовала появлению новых настроений, разочарованию в российском федерализме, который якобы не выполнил своих обещаний. Необходимость реформы федеративных отношений стала очевидной, обсуждались различные ее варианты — как конституционной, так и административной, однако эти дискуссии имели в основном академический характер. Реформа была реализована в короткие сроки, при этом в основе политических изменений лежало стремление к усилению государства как одной из главных задач власти после его ослабления в предшествующий период.

Реформы российского федерализма: с 2000 года по настоящее время

Реформа федеративных отношений, проведенная под руководством и по инициативе Президента В. В. Путина, многосоставна и включает несколько измерений. Ее основными элементами являются:

- введение поста полномочного представителя Президента в семи созданных, согласно Указу Президента, федеральных округах;
- введение института федерального вмешательства в регионах;
- реформа Совета Федерации;
- наконец, гармонизация законодательства в смысле приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным.

Рассмотрим последовательно каждый элемент.

А) Федеральные округа

Указ Президента от 13 мая 2000 года о создании федеральных округов был первым шагом реформирования федеративных отношений в России. Появление подобного документа было вполне закономерным, поскольку идея федеральных округов оформилась в Администрации Президента еще в 1994 году. В дальнейшем после замены назначаемых губернаторов выборными об этом («разрушении властной вертикали») в Москве заговорили еще активнее. К тому же стало очевидно, что прежний институт представителя Президента изжил себя. Фигура представителя Президента в регионах изначально задумывалась как практически равная губернатору по политическому статусу, между тем уже к 1995 году стало ясно, что в большинстве регионов представитель оказался полностью подавлен последним.

Крупной проблемой стало и то, что федеральные службы в регионах были слабо координированы между собой и находились под влиянием региональной исполнительной

власти, были фактически «приватизированы» ею. В ряде регионов федеральные структуры полностью обслуживали интересы местного руководства. Между тем речь шла более чем о 380 тыс. человек — именно такое количество федеральных служащих находится в регионах [Смирнягин, 2000: 22].

Таким образом, Указ стал попыткой оторвать местные федеральные ведомства от региональной исполнительной власти, резко усилить присутствие Президента в регионах.

Б) Институт федерального вмешательства в регионах

Оформление этого института было проведено Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, принятым Государственной думой 19 июля 2000 года. Этот первоначальный закон имел весьма непростую судьбу и был принят лишь в октябре 1999 года. Будучи крайне необходимым в регионах, он тем не менее долгое время находился без движения — сначала у Президента РФ Б. Ельцина, а потом в Совете Федерации.

В результате закон был принят уже после того, как в регионах были приняты конституции и уставы, а региональные политические режимы в основном оформились. Результатом столь явного запаздывания федерального центра стало принятие закона, который лишь зарегистрировал ситуацию, сложившуюся в большинстве регионов с разделением властей (подчиненное положение власти законодательной по отношению к власти исполнительной), и оформил практику работы региональных депутатов на непостоянной основе (совмещение депутатской работы с предпринимательской деятельностью или работой в муниципальных органах). Крайне невнятно в законе прописаны процедуры отставки губернаторов (законодательной властью) и роспуска легислатуры (властью исполнительной) [Гельман, 1999: 18].

Что же касается взаимоотношений федеральных и региональных властей, то закон не предусматривал процедуру федерального вмешательства и ответственность региональных органов власти за свои действия. Иными словами, закон от 06.10.1999 г. — свидетельство того, что ко времени завершения ельцинского периода центр практически исчерпал возможности влияния на положение в регионах.

Подобное положение призван был исправить федеральный закон от 19 июля. Закон предусматривает:

- ответственность органов государственной власти субъектов федерации за нарушение Конституции РФ и федерального законодательства;
- возможность роспуска регионального законодательного органа Президентом РФ (при условии одобрения со стороны Государственной думы);
- отрешение от должности главы исполнительной власти субъекта РФ указом Президента в случае издания главой исполнительной власти нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ и федеральному законодательству;
- временное устранение Президентом РФ главы региональной исполнительной власти от должности в случае мотивированного представления Генерального прокурора РФ (т. е. предъявления указанному лицу обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления).

Как видно, данный закон закрывает пробелы предыдущего. Действительно, трудно отрицать необходимость появления института вмешательства со стороны федеральных властей. Подобный закон (как и указ о федеральных округах) резко усиливает присутствие федерального центра в регионах и понижает статус губернаторов, изменяя тем самым всю логику предшествующего периода развития федеративных отношений. В то же время прояв-

ление политической воли Президента было необходимо для того, чтобы препятствовать дальнейшей консолидации авторитарных региональных политических режимов, которые слабость институтов гражданского общества делала практически неуязвимыми.

В) Реформа Совета Федерации

Совет Федерации, верхняя палата российского парламента, — крайне важный институт в системе федеративных отношений, поскольку он представляет интересы регионов на федеральном властном уровне. В ходе короткой истории существования принцип формирования этого института уже в третий раз подвергся изменениям. Так, в 1993 году депутаты Совета Федерации были напрямую избраны населением, в 1995 году после долгих дебатов порядок был изменен, и главы исполнительной и законодательной власти каждого субъекта федерации заняли депутатские кресла по должности, без выборов. Наконец, в июле 2000 года принимается федеральный закон, согласно которому в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта федерации — по одному от законодательного и исполнительного органов государственной власти субъектов РФ. При этом представитель от законодательной ветви власти избирается из числа депутатов региональной легислатуры, а представитель от исполнительной ветви власти назначается главой исполнительной власти региона (назначение вступает в силу в случае, если две трети депутатов региональной легислатуры не проголосуют против этой кандидатуры).

Изменение порядка формирования этого института представляется контрпродуктивным. Во-первых, налицо несоответствие Совета Федерации по политическому весу его депутатов конституционным полномочиям этого органа. Реформа нанесла ощутимый вред авторитету не только Совета Федерации, но и российского парламента в целом. Во-вторых, изменилась природа Совета Федерации, депутатами которого ныне являются «наемные служащие», в большинстве своем не связанные с регионами, которые они представляют.

Г) Гармонизация законодательства

Этот элемент административной реформы не проводится специальным федеральным законом или указом Президента, однако уже обсуждавшиеся новые федеральные законы относительно местного самоуправления и общих принципов организации государственной власти в субъектах федерации содержат положения, согласно которым уже принятые региональные правовые акты, противоречащие Конституции РФ и федеральному законодательству, должны быть приведены в соответствие с этими документами, а нормативные акты органов местного самоуправления, соответственно, должны быть приведены в соответствие с федеральным и региональным законодательством. Для этой цели оба закона устанавливали один срок — шесть месяцев.

Проблема противоречий в законодательстве разных уровней не нова, она активно обсуждается уже ряд лет. Подобные противоречия стали считать одной из характеристик российского федерализма. Масштаб противоречий действительно чрезвычайно велик, так что проявление политической воли Президента на этом направлении выглядело вполне оправданным. Однако этот процесс шел крайне неравномерно, некоторые регионы (среди них Москва) активно сопротивлялись административному давлению центра.

В целом реформа преследовала цель ослабления региональных элит и концентрации ресурсов (административных и финансовых) в руках федеральной бюрократии. Но это только часть задачи. Другая ее часть такова: федеральная бюрократия должна была стать тем локомотивом, который обеспечит экономический рост любой ценой. Так что ельцинский федерализм пал жертвой цели достижения экономического роста, и административную реформу Президента Путина следует рассматривать не саму по себе, но в первую очередь как средство создания рамочных условий для обеспечения роста экономики. Равнодушная (а во

многих случаях даже позитивная) реакция общества на трансформации такого рода свидетельствует, что более чем за десять лет реформ федерализм так и не приобрел реальной цены для граждан России.

Второй срок президентства В. В. Путина ознаменовался дальнейшей централизацией и расширением мер федерального вмешательства. 13 сентября 2004 года на расширенном заседании правительства в качестве мер по борьбе с терроризмом он обозначил новые подходы к государственному управлению. Была провозглашена необходимость (и реализована через федеральный закон, принятый Госдумой) перехода к избранию глав исполнительной власти субъектов РФ законодательными собраниями регионов по представлению Президента РФ. Речь идет фактически о мягком варианте назначения губернаторов. Следует специально отметить, что такой порядок не используется ни в одном из федеративных государств мира: назначаемые федеральным центром губернаторы в таких федерациях, как Канада, Индия, Малайзия, *лишь представляют интересы центра в регионах, но не осуществляют функции руководства исполнительной властью.*

У Российской Федерации нет аналогов в мире по числу регионов — субъектов федерации. Административно-территориальное деление (АТД) России не было стабильным и многократно подвергалось реформированию. Мировой опыт свидетельствует о том, трансформации системы АТД в федерациях, т. е. увеличение и уменьшение числа субъектов, представляет собой весьма редкий случай для стабильно функционирующих федеративных политических систем. Подобные трансформации меняют институциональное равновесие политической системы, снижают степень ее стабильности, так что с большой долей вероятности можно предположить, что стабильные федерации будут избегать пересмотра структуры. Если же трансформации имеют место, то это объясняется либо особыми обстоятельствами, либо незрелостью федеративных отношений, когда преэминентность институтов еще не сложилась.

В России уменьшение числа субъектов федерации посредством их слияния имеет прямое отношение к проблеме сложносоставных субъектов Российской Федерации. В соответствии со ст. 66 Конституции РФ, один субъект фактически входит в другой, являясь при этом юридически самостоятельным. Семь субъектов Российской Федерации имели в своем составе девять других субъектов: Коми-Пермяцкий округ (КПАО) в составе Пермской области, Агинский Бурятский округ (АБАО) в составе Читинской области, Корякский округ (КАО) в составе Камчатской области, Ненецкий (НАО) — в составе Архангельской области, Усть-Ордынский Бурятский (УОБАО) — в Иркутской области, Ханты-Мансийский (ХМАО) и Ямало-Ненецкий (ЯНАО) — в составе Тюменской области, Таймырский (ТАО) и Эвенкийский (ЭАО) — в составе Красноярского края.

Начало процессов объединения относится к концу 2003 года. С тех пор объединительные референдумы прошли целом ряде субъектов РФ. 7 декабря 2003 года за объединение в Пермский край проголосовали жители Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. Вслед за Прикамьем процесс объединения российских регионов получил развитие в Сибири и на Дальнем Востоке. 17 апреля 2005 года состоялся референдум по объединению Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского округов. 23 октября 2005 года — Камчатской области и Корякского округа, 16 апреля 2006 года — Иркутской области и Усть-Ордынского округа. В марте 2007 года состоялся референдум об объединении Агинского Бурятского автономного округа и Читинской области. В декабре 2007 года одновременно с думскими выборами прошел референдум в Республике Алтай и Алтайском крае, в марте 2008 года одновременно с выборами Президента — Ненецкого округа с Архангельской областью.

Фактически на сегодняшний момент процесс объединения идет в рамках пяти проектов. При этом юридически образование Пермского края и нового Красноярского края завершилось 31 января 2007 года и 31 декабря 2007 года соответственно, Камчатского края — 31 декабря 2008 года. Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта РФ в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» подписан 30 декабря 2006 года. Создание Иркутского края завершается. Активно действуют Читинская область и Агинский Бурятский округ. Предполагается, что после завершения объединений общее количество субъектов Российской Федерации станет равным 81 — и Россия сохранит свое беспрецедентное лидерство по количеству субъектов среди федераций мира.

Литература основная:

1. Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Федерализм в истории России. Книги первая и вторая. — М.: Республика, 1993.
2. Баранов А. В., Варгумян А. А. Политическая регионалистика. Курс лекций. Выпуск 2. — М., 2004.
3. Политико-правовые ресурсы федерализма в России / Под ред. Рафаэля Хакимова. — Казань, 2006.
4. Регионализация в развитии России. Под ред. А. Трейвиша, С. Артоболевского. — М.: УРСС, 1999.
5. Россия и ее регионы в XX веке: территория — расселение — миграции / Под ред. О. Глезер и П. Поляна. — М.: ОГИ, 2005.
6. Trenin Dmitri. The End of Eurasia: Russia on the Border Between Geopolitics and Globalization. Washington D.C. and Moscow: Carnegie Endowment for International Peace, 2002.

Литература дополнительная:

1. Макарычев А. С. Влияние зарубежных концепций на развитие российского регионализма. В сб.: Сравнительный регионализм: Россия-СНГ-Запад. — Нижний Новгород, 1997.
2. Княгинин В., Щедровицкий П. На пороге новой регионализации России. В сб.: Россия между вчера и сегодня / Под ред. В. Преображенского, Д. Драгунского. — М., 2003.
3. Магомедов А. Мистерия регионализма. — М.: МОНФ, N114, 2000.
4. Heinemann-Grueder A. Why did Russia not Break Apart? Legacies, Actors and Institutions in Russia's Federalism. In: Federalism Doomed? European Federalism between Integration and Separation. A. Heinemann-Grueder (ed.). N.Y. — Oxford: Berghahn Books, 2002, pp.146–166.
5. Unity or Separation: Center-Periphery Relations in the Former Soviet Union. Ed. by D. R. Kempton and T. D. Clark, London, 2002.

4. Бюджетный федерализм

Важной составной частью федерализма является т. н. бюджетный федерализм (иногда его называют фискальным федерализмом). В нашей стране широко распространено представление, будто бы это и есть самая главная часть федерализма, и есть эксперты, которые склонны сводить к бюджетному федерализму весь федерализм как таковой. Поэтому обсуждение проблем бюджетного федерализма в российском дискурсе приходится предварять следующим тезисом: да, это важная часть федерализма, но вовсе не главная, и ее суть предопределена тем, как складывается в данной стране федерализм в качестве культурно-политического общественного явления.

Что такое бюджетный федерализм

Обычно бюджетный федерализм определяют как совокупность финансовых взаимоотношений трех ветвей власти: федеральной, региональной и местной. Это не совсем точно, потому что на самом деле здесь есть еще один участник взаимоотношений, притом главный, — Гражданин страны. Именно он избирает состав каждой из этих трех властей на отдельных выборах, именно он дает каждой из них отдельные поручения и наделяет их соответствующими полномочиями, именно он дает им из своего, образно выражаясь, кармана те финансовые средства, которые потребны каждой из них для исполнения поручений Гражданина. В самом деле, в нашей стране, как и в каждом федеративном государстве, каждая ветвь избирается на отдельных выборах прямым голосованием граждан. Благодаря этому она ответственна только перед гражданами и не подчинена другим ветвям, что называется, по определению: федеральная власть не может приказывать властям субъектов федерации, потому что не она «породила» их, а граждане, власти же субъектов по тем же причинам не могут приказывать властям муниципальным. Ни о какой властной вертикали в буквальном ее понимании тут не может быть и речи*. Кроме того, каждая ветвь власти имеет свои специфические полномочия: одна защищает страну и печатает деньги, другая строит дороги и больницы, третья обеспечивает бытовые потребности граждан. В этом свете соподчиненность властей друг другу становится просто ненужной: ведь у них просто разные задачи. Наконец, каждая ветвь обладает правом собирать с граждан средства на свою деятельность и располагает поэтому самостоятельным бюджетом.

Получается, что Гражданина одновременно (и параллельно друг другу) обслуживают все три ветви власти. Как любит говорить Алексей Новиков, один из наших ведущих федералистов, структура федерации вовсе не слоистая, как в обычном государстве (сверху — центральная власть, ниже — подчиненная ей региональная, а еще ниже — подчиненная им обеим муниципальная). Нет, эта структура столбчатая, где каждый «столб» — это независимая ветвь власти, отвечающая только перед избравшими ее гражданами, но не перед другой ветвью власти. В этом свете федерализм особенно отчетливо предстает как структура не иерархическая, а, так сказать, сетевая: все три ветви власти не субординированы, не соподчинены одна другой, потому что у них разные поручения и разные «деньги» на их исполнение.

* В российском федерализме есть необычная особенность, которая ставит президента как бы над всеми ветвями власти и наделяет его полномочиями по согласованию действий этих ветвей (Конституция, ст. 80 и 81). В рамках этих полномочий и силами президентской Администрации властная вертикаль обладает конституционной легитимностью, но может ли это понятие быть распространенным на взаимоотношения самих ветвей власти — большой вопрос.

Как уже говорилось, федерализм — один из самых сложных типов государственного устройства, и бюджетный федерализм как его часть воспринимает эти черты сложности в полной мере. У него есть как минимум две особенности, которые особенно сильно затрудняют понимание его сути неспециалистами.

Во-первых, далеко не всем ясно, что бюджет — это весьма специфическая форма финансовых отношений. Многие думают, что в рыночных условиях государство уподобляется частной компании и что его бюджет строится по соответствующим принципам. Это грубая ошибка. В отличие от компании, цель государства не прибыль, а общественное благо. Нелепо представлять себе бюджетную деятельность, цель которой — максимальный профицит. На этот счет хорошую метафору придумал Карл Маркс, который сравнил капиталиста и премьер-министра по целям их деятельности: для капиталиста цель — прибыль, и ради нее он старается платить рабочим как можно меньше, чтобы сэкономить на зарплате, а для премьер-министра главное — это национальный доход, где главная составляющая — именно зарплата, и потому он стремится к росту зарплаты. В этом смысле бюджет «нерыночен». Цель бюджета — не рост доходов сам по себе, а рост общественных благ⁴⁰.

Во-вторых, существуют два канонических определения бюджетного федерализма, которые в корне противоречат друг другу. Каждое из них основано на своем понимании федерализма как такового.

Первое определение исходит из классического понимания федерализма как формы союза независимых государств, где независимость воплощается не только политически, но и фискально — в независимых друг от друга, автономных бюджетах, притом независимых полностью. Это т. н. независимый бюджетный федерализм. Второе же определение сводит бюджетный федерализм к межбюджетным отношениям — к перетокам средств между бюджетами разных уровней. Это т. н. выравнивающий бюджетный федерализм.

Суть противоречия между ними очевидна: если есть автономия, то не может быть потоков между бюджетами, а если есть потоки, то нет полной автономии. Оба определения имеют право на существование, и оба применимы к бюджетной системе нашей страны хотя бы частично. Поэтому стоит рассмотреть их последовательно.

Независимый бюджетный федерализм можно считать классическим. Его суть — это автономия бюджетов. Ее можно свести к четырем правам: право вводить налоги, право регулировать ставку налога, право осуществлять расходы по своему усмотрению и право заимствовать на свой страх и риск. Именно таков бюджетный федерализм, например, в США^{**}.

Федерации мира сильно отличаются по размаху этих прав. Их можно легко измерить по той доле, которую в бюджетах субъектов федерации имеют т. н. гибкие налоги (то есть те, ставку которых могут менять власти этих субъектов). Судя по расчетам Р. Уоттса (см. таблицу 1), практически во всех федерациях мира общегосударственный уровень власти

* Поясним: общественное благо (в отличие от частного) потребляется всеми одинаково (классический пример — свет маяка, который светит всем), потребляется по общему согласию (классический пример — светофор, который эффективен только при том условии, что все согласны останавливаться на красный свет и ехать на зеленый) и преимущественно на общественные средства (бюджет, пожертвования и т. п.).

** Вот пример двух соседних штатов — Массачусетса и Нью-Гэмпшира. Власти Массачусетса собирают с жителей штата такие гигантские налоги, что его даже иногда называют «Таксачусетс», от слова tax — «налог». Но зато на собранные средства власти штата оказывают жителям широкий спектр услуг. Рядышком Нью-Гэмпшир, власти которого не собирают почти никаких налогов (только «на грехи»: вино, азартные игры и т. д.), но и не оказывают населению почти никаких услуг. Те, кому не нравятся налоговые поборы в Массачусетсе, могут переехать в Нью-Гэмпшир, а тем, кому привычнее широкое государственное обслуживание, удобнее жить в Массачусетсе.

Доля субфедеральных органов власти в консолидированном бюджете, 2000 г. (%)			Таблица 1
Страна	Доходы	Расходы	Разница
Россия	9	54	-45
Австралия	31	46	-15
США	33	46	-13
ФРГ	35	63	-28
Канада	56	63	-7
Швейцария	60	68	-8
Испания	17	49	-32
ЮАР	5	50	-45
Бразилия	31	36	-5
Индия	34	55	-21
Для сравнения: унитарные государства			
Япония	42	62	-20
Швеция	43	46	-3
Источник: Watts, Ronald. Decentralization and recentralization: recent developments in Russian fiscal federalism. Working Paper 2007(2), Queen's University, Kingston (Canada)			

собирает больше финансовых средств, чем ему нужно для выполнения своих полномочий, а субфедеральные органы власти (т. е. власти субъектов федерации и муниципалитетов), наоборот, меньше своих нужд. Поэтому перетоки средств из федерального бюджета в субфедеральные существуют повсюду, а это значит, что не существует идеального независимого федерализма. Однако в странах классического федерализма (США, Швейцария, Канада) размах разницы между доходами и расходами субфедеральных органов власти не слишком велик (см. таблицу 1).

При этом в странах классического федерализма эти перетоки в субфедеральные органы власти представляют собою в основном т. н. обусловленные трансферты; иными словами, эти средства передаются субфедеральным властям на строго предписанные цели и тем самым могут считаться формой конкретного взаимодействия уровней власти, а не простым перераспределением государственных доходов между ветвями власти. Самое же важное то, что в таких странах субфедеральные власти опираются в основном на собственные доходы, которые составляют 70–80% их казны (см. таблицу 2).

У независимого бюджетного федерализма есть свои преимущества. Он ближе к исходным, классическим идеям федерализма. В нем разделение властей достигает своей полноты и законченности, а структура становится простой и понятной. Есть мнение, что такая структура бюджетной деятельности эффективнее, потому что независимые органы власти одного уровня конкурируют друг с другом, соревнуются, и тот, кто лучше ведет свой бюджет, способен осуществлять больше услуг и поэтому привлекать новых граждан и новые компании. Тем самым происходит оптимизация бюджетного процесса в стране. Предоставленные сами себе, муниципалитеты и субъекты федерации приучаются жить по средствам, отвечать за свои действия, и для их жителей такой федерализм становится настоящей школой воспитания гражданственности.

Структура доходов субфедеральных властей в 2000 г. (%)			Таблица 2
Страна	Свои доходы	Из других бюджетов	В т. ч. обусловленные трансферты
Россия	17	83	9
Австралия	54,7	45,3	21,3
США	70,4	29,6	29,6
ФРГ	56,2	43,6	9,8
Канада	80,2	19,8	15,8
Швейцария	75,2	24,8	17
Испания	27,2	72,8	41,9
ЮАР	3,9	96,1	11
Бразилия	60	30	7,5
Индия	54	46	18,7
Для сравнения: унитарные государства			
Япония	62,8	37,2	16,2
Швеция	84,2	15,8	4,4
Источник: Watts, Ronald. Decentralization and recentralization: recent developments in Russian fiscal federalism. Working Paper 2007(2) , Queen's University, Kingston (Canada)			

Есть у него, однако, и недостатки, притом весьма существенные. Географии производительных сил в любой стране присуща известная неравномерность, и если разные виды хозяйственной деятельности сильно различаются по уровню налогообложения (а именно такова ситуация в России), то в налоговой базе конкретных муниципалитетов и субъектов то густо, то пусто, причем это никак не связано с трудолюбием или иными свойствами местных жителей. Возникают серьезные нарушения в т. н. территориальной справедливости: одни города и регионы имеют богатые бюджеты, другие бедные, и разница в душевой обеспеченности может достигать десятков раз. Например, в городе Кашине (Тверская область) есть ликеро-водочный завод, и бюджетные доходы города наполнены акцизами, а в соседнем Калязине этого нет, и хотя во всем остальном Калязин экономически похож на Кашин как две капли воды, его бюджетные доходы крайне скудны. Надо ли говорить, как плохо отражается это на чувстве единства страны. В ту же сторону действует и конкуренция между субъектами и городами. Она способна породить межрайонный антагонизм, который порою чреват политическим сепаратизмом. В результате мы получаем довольно рыхлую государственность, целостность которой становится специальной проблемой.

Выравнивающий бюджетный федерализм — зеркальное отражение независимого, притом как в достоинствах, так и в недостатках оно. Главное его достоинство — это торжество территориальной справедливости, выравнивание бюджетной обеспеченности частей государства с помощью финансовых перетоков между бюджетами. В частности, муниципальные налоги, собранные в Кашине, достаются городу далеко не полностью, немалая их часть изымается властями области для передачи в бюджеты городов вроде

Калязина. В стране развивается активное взаимодействие уровней власти, и в результате мы получаем гораздо более сплоченное государство.

Увы, оборотной стороной этой медали оказываются и пониженная эффективность бюджетного процесса, и рост иждивенческих настроений у властей со слабыми бюджетами. Структура такого федерализма становится сложной и громоздкой из-за множества межбюджетных потоков, немалая часть которых оказываются встречными. К тому же нигде не удастся достичь полного выравнивания бюджетной обеспеченности, а потому вся затея с выравниванием оказывается сомнительной.

Российский бюджетный федерализм на мировом фоне

Как же выглядит на этом фоне наш российский бюджетный федерализм? Он представляет собою причудливую смесь двух подходов, описанных выше, но с явным уклоном ко второму. Об этом красноречиво свидетельствуют параметры, приведенные Р. Уоттсом: в таблицах 1 и 2 Россия выглядит чемпионом мира по узости финансовой автономии субфедеральных властей. Ведь им достаются напрямую (без посредства федеральных властей) меньше 10% общих доходов всех видов властей, а их доля в общих расходах превышает половину. Это во все не значит, что в нашей стране разницу полностью покрывают потоки из федерального бюджета. Нет, у субфедеральных властей есть не только собственные налоги, но и доли во многих других налогах. Проблема в том, что более 80% их казны составляют те источники доходов, судьбу которых определяют не они сами, а федеральные органы власти. В самом деле, у нас судьба практически всех налогов определяется только федеральным уровнем власти в виде Бюджетного и Налогового кодексов и, что особенно плохо, ежегодно принимаемых федеральных законов о бюджете, где эта судьба может быть круто изменена. Гибкие доходы (то есть те, которые могут быть изменены самими властями) составляют у субъектов только 10%, а у муниципалитетов и вовсе 5%. Более того, федерация диктует регионам и городам не только доходы, но и расходы, запрещая одни их виды и жестко регулируя другие. Налоговая система организована таким образом, что подавляющее большинство муниципалитетов и огромная доля субъектов федерации хронически дотационны. Из-за этого приходится отправлять большие средства на выравнивание бюджетной обеспеченности. Непосредственно на эти цели уходит около 15% федерального бюджета, которые адресованы особенно скудным бюджетам субъектов федерации и муниципалитетов.

Благодаря этому федеральная власть располагает многочисленными и действенными рычагами жесткого контроля за бюджетами других уровней власти. Это не только Налоговый и Бюджетный кодексы или ежегодный закон о бюджете, но и сотни федеральных ведомственных нормативов и стандартов. Не стоит к тому же забывать, что у нас в России все виды налогов собирают только федеральные службы. Огромную власть приобрело Федеральное казначейство, через которое идут сейчас все финансовые потоки всех ветвей власти. Это выглядело бы вполне логичным следствием принятой системы бюджетного федерализма, но только если бы казначейство, как ему и положено, работало строго в роли передаточной станции. На деле же оно сплошь и рядом узурпирует функции такого контролера за поведением субфедеральных властей и считает себя вправе приостановить какой-то конкретный поток финансов в бюджет субъекта или муниципалитета, если сочтет этот поток сомнительным с юридической точки зрения.

Наши недостатки

Низкая автономия субфедеральных бюджетов выглядит на мировом фоне серьезным недостатком российского бюджетного федерализма. Из-за этого субфедеральные власти

лишаются реальной возможности планировать свою финансовую стратегию, осуществлять долговременные мероприятия, заимствовать средства на них. Федеральные акты в бюджетной сфере отличаются категоричностью, жесткостью предписаний того, что можно и чего нельзя делать субфедеральным властям, а детальность этих предписаний выглядит явно чрезмерной. Многие эксперты считают это пережитками сталинской бюджетной системы с ее тщательной и мелочной опекой всех звеньев иерархической пирамиды институтов государства с самого ее верха. В федеративном государстве это выглядит нонсенсом, и влияние сталинской бюджетной системы в нашей стране неуклонно сокращается, хотя и не так быстро, как хотелось бы.

Вдобавок межбюджетные потоки в России отличаются крайней запутанностью. Помимо трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности, федеральный бюджет передает свои средства в другие бюджеты еще по нескольким десяткам каналов в виде субвенций и субсидий. Таковы субвенции на капитальные вложения, на компенсацию тарифов РАО ЕЭС для Дальнего Востока и Архангельской области, на отселение с Крайнего Севера, на выполнение Москвой столичных функций, на наукограды, на автодорожное строительство и т. п.

Еще один недостаток нашего бюджетного федерализма — т. н. федеральные мандаты. Речь о том, что федеральные власти принимают решения, которые приводят к дополнительным тратам на субфедеральных уровнях власти, но средства на компенсацию этих трат не выделяются. Мандаты — общая болезнь всех федераций мира, в т. ч. В США, и у нас они на первых порах расцвели было махровым цветом. Широко известен случай, когда Президент Б. Ельцин во время празднования Дня Победы в порыве благих чувств подписал, что называется, на колене указ о том, чтобы муниципальные власти выплатили ветеранам войны солидные пособия; это стало классическим примером федерального мандата. Справедливости ради надо сказать, что в России было сделано очень много для того, чтобы изжить практику мандатов, и для такого молодого федерализма, как российский, это можно считать успехом весьма значительным (в США, например, с практикой мандатов борются до сих пор). Мандаты все еще остаются актуальной проблемой в нашей стране, но уже сложилась традиция тщательно следить за ее обострениями. К сожалению, нередки случаи, когда власти регионов и, особенно, муниципалитетов добровольно берут на себя функции властей федерального уровня по самым разным соображениям. Например, мэры мелких городов часто и с удовольствием занимаются военным призывом, так как это повышает авторитет мэра у граждан. А ведь это полностью федеральные полномочия!

Если учесть вдобавок общую слабость субфедеральных структур (численность федеральных служащих вне Москвы — 450 тыс. человек, в то время как региональных — всего 150 тыс.), то невольно возникает довольно удручающая картина «недофедерализма», с мелочной опекой федеральных властей над всеми сторонами деятельности властей регионов и мест, и прежде всего над их бюджетами. Неэффективность такой опеки очевидна. В условиях, когда государственность выстроена по федералистским формам, она неминуемо ведет к немалым потерям, в том числе и финансовым. Расплачиваться за это приходится массовым финансовым крахом муниципальных служб (по данным Госстроя, около 30 тыс. коммунальных предприятий — банкроты), ветшанием инфраструктуры, ростом числа техногенных катастроф. Субфедеральные власти поневоле идут на разные уловки, чтобы ускользнуть от федеральной опеки в интересах дела. Это порождает обширную «экстралегальную» деятельность — сговор властей с главными налогоплательщиками, теневые операции с основными средствами и т. п.

Характерный штрих: в структуре муниципальных расходов доля т. н. непредвиденных расходов доходит порою до четверти (!). За этим стоит, как правило, простая причина: отчаявшись получить средства на капитальный ремонт инфраструктурных сетей, многие муниципальные власти намеренно доводят дело до их катастрофы, и тогда на ее ликвидацию спешно выделяются средства «сверху», которые и проходят по статье «непредвиденные расходы»...

Эволюция бюджетного федерализма в России

Все перечисленные выше трудности и недостатки вовсе не дают основания утверждать, будто бы бюджетный федерализм у нас существует только формально, в качестве ширмы для чисто унитарного по своей сути бюджетного механизма. Подобный вывод нередко встречается не только в широкой печати, но и в профессиональных текстах. Представляется, что он неверен по нескольким причинам. Прежде всего, Россия вполне вписывается в тот спектр федеральных государств, который составлен странами и с автономным, и с выравнивающим устройством бюджета. Здесь мы стоим, конечно, далеко от края, представленного США или Канадой, но во многом напоминаем ФРГ — страну бесспорно федеративную. Правда, доля собственных налогов у наших субфедеральных властей рекордно мала — около 10%, но эти власти тем не менее осуществляют больше половины расходов консолидированного бюджета, и контроль за этим расходованием, при всей его мелочности и жесткости, все же совсем не так директивен, как в унитарных государствах.

Надо к тому же все время помнить, что наш федерализм очень молод. Мировой опыт учит, что отладка этого сложного вида государственного устройства занимает обычно долгие десятилетия, которые уходят на поиски оптимального пути, чреватые неизбежными ошибками. Если в этом свете присмотреться к темпам и направлению эволюции нашего федерализма, то нельзя не признать, что, по крайней мере, в бюджетной сфере России удалось достичь немалых успехов на пути от того воистину псевдофедерализма, который практиковался в Советском Союзе в качестве ширмы для жесткого унитарного государства.

В первые годы существования новой России эти поиски были довольно хаотичными. Но с 1998 года они приобрели планомерный характер и велись под лозунгом бюджетной реформы, то есть вполне целенаправленно. Главным достижением этой реформы стало то, что уже через пять-шесть лет практику одиночных согласований распределения финансовых ресурсов между центром и регионами удалось заменить на систему объективных критериев и правил. В основу были положены стабильные нормативы расщепления федеральных налогов на федеральную и субфедеральную части. Тем самым субфедеральные власти получили наконец возможность вести среднесрочную бюджетную работу, и самостоятельность их, пусть и закованная в рамки федеральных правил, явно повысилась. Огромным достижением стало внедрение объективных формул, по которым рассчитывались размеры финансовой помощи субфедеральным бюджетам из бюджета федерального. Это нечастый случай в мировой практике, и он считается показателем высокого уровня организации бюджетного процесса.

Размах этой реформы не следует преувеличивать. Он далеко не завершена, в нашем бюджетном деле все еще много пережитков сталинской бюджетной системы. Но главное в ней уже сделано: бюджетный процесс подчинен достаточно строгим правилам, а это уже черта зрелого федерализма. Не будет большой натяжкой сказать, что бюджетный федерализм в нашей стране развивается более успешно, нежели политический. Конечно, у сложившейся системы много критиков — прежде всего за то, что она сильно централизована. Но, как говорили древние, *dura lex, sed lex*, закон плохой, но это закон; лучше несовершенные правила, чем их отсутствие, как это было на заре нашей федерализации.

Соотношение федеральных и субфедеральных бюджетов России в 2000-х годах								Таблица 3
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Доходы (млрд руб.)								
Федеральный бюджет	1 132,1	1 594,0	2 204,7	2 586,2	3 428,9	5 125,1	6 278,9	7 779,1
Субфедеральные бюджеты	1 065,9	1 322,4	1 633,6	1 930,4	2 403,2	2 997,6	3 797,3	4 841,8
Всего	2 198,0	2 916,4	3 838,4	4 516,6	5 832,0	8 122,7	10 076,2	12 620,9
Расходы (млрд руб.)								
Федеральный бюджет	1 029,2	1 321,9	2 012,2	2 358,5	2 698,9	3 512,2	4 284,8	983,0
Субфедеральные бюджеты	1 330,2	1 330,2	1 687,1	1 984,3	2 371,9	2 940,4	3 657,8	4 803,3
Всего	2 359,4	2 652,1	3 699,3	4 342,8	5 070,8	6 452,6	7 942,6	10 786,3
Первичный баланс доходов и расходов (млрд руб.)								
Федеральный бюджет	0,0	503,2	422,2	448,5	934,7	1 821,3	2 162,2	1 939,2
Субфедеральные бюджеты	-264,3	-7,8	-53,5	-53,8	31,2	57,1	139,6	38,5
Всего	-264,3	495,4	368,7	394,7	965,9	1 878,4	2 301,8	1 977,6
Доли субфедеральных бюджетов (%)								
Доходы	48,5	45,3	42,6	42,7	41,2	36,9	37,7	38,4
Расходы	56,4	50,2	45,6	45,7	46,8	45,6	46,1	44,5
Источник: Приложение 15 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2007 год»								

Бюджетный федерализм в России сегодня

Если рассматривать бюджетную систему России с точки зрения федерализма, то главным в этой системе окажутся межбюджетные отношения — распределение налоговой базы между уровнями власти и финансовые потоки между ними.

Как явствует из данных таблицы 3, за два президентских срока В. В. Путина это распределение претерпело существенные изменения. Произошла существенная централизация бюджета. Как доходы, так и расходы все более концентрировались на федеральном уровне. Доля субфедеральных бюджетов сократилась за это время с 48,5 до 38,4% по доходам (т. е. примерно на пятую часть) и с 56,4 до 44,5% по расходам. Это вполне соответствовало общей тенденции укрепления прежде всего федерального уровня власти и повышения роли центра во всем бюджетном процессе. Сокращение на пятую часть — это весьма существенно, однако благодаря стремительному росту российской экономики столь же быстро росли и бюджеты всех уровней. Так, субфедеральные доходы в абсолютном выражении выросли за это время в 3,5 раза, а расходы — в 2,5 раза.

Что касается межбюджетных потоков, то они сохранялись в эти годы на довольно высоком уровне — около 6% ВВП страны, однако главную их часть составляли трансферты федерального бюджета во внебюджетные фонды (пенсионный, медицинского и социального страхования), тогда как на трансферты в субфедеральные бюджеты направлялось лишь около 2% ВВП. Правительство России старалось как можно жестче подчинить эти трансферты целям выравнивания бюджетной обеспеченности и направлять их прежде всего в самые депрессивные районы. Федеральная стратегия, однако, заключается в этом вопросе в том,

Структура доходов в бюджетах уровней власти России, 2007 год				Таблица 4
	Федерация	Регионы	МСУ	Всего
Нормативы распределения налогов для бюджета 2007 г. (%)				
Налог на прибыль	27,1	72,9	0	100
НДС	100	0	0	100
Подоходный налог	0	50	50	100
Налог на собственность физлиц	0	0	100	100
Земельный налог	0	0	100	100
Вмененный налог	0	60	40	100
Выполнение, 2007 г. (млрд руб.)				
Налог на прибыль	641,3	1 497,7	0	2 139,0
НДС	2 261,5	0	0	2 261,5
Подоходный налог	0	877,3	388,7	1 266,0
Налог на собственность физлиц	0	0	7,6	7,6
Акцизы	108,8	178,8	0,5	288,1
Прочие налоги	735,9	481,5	172,8	1 390,2
Всего налоги	3 747,6	3 035,3	569,1	7 352,0
Прочие доходы	4 031,5	978,9	1 288,4	6 298,8
Всего доходы	7 779,1	4 014,2	1 857,5	13 650,8
Структура по уровням власти (%)				
Налог на прибыль	8,2	37,3	0,0	15,7
НДС	29,1	0,0	0,0	16,6
Подоходный налог	0,0	21,9	20,9	9,3
Налог на собственность физлиц	0,0	0,0	0,4	0,1
Акцизы	1,4	4,5	0,0	2,1
Прочие налоги	9,5	12,0	9,3	10,2
Всего налоги	48,2	75,6	30,6	53,9
Прочие доходы	51,8	24,4	69,4	46,1
Всего доходы	100,0	100,0	100,0	100,0
Источник: Приложение 15 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2007 год»				

чтобы постепенно сокращать размеры такого рода трансфертов. Поставлена цель довести их уровень до 1% ВВП. В этом можно увидеть еще одну примету централизации, но официальная точка зрения здесь иная: предполагается, что по мере совершенствования бюджетной системы будет сокращаться сама нужда в подобных трансфертах.

После долгих лет экспериментов расщепление федеральных налогов между уровнями власти сложилось к 2007 году следующим образом (см. таблицу 4). Около 80% всех налоговых поступлений в бюджеты всех уровней дают всего три вида налогов — налог на прибыль,

налог на добавленную стоимость (НДС) и подоходный налог (с доходов граждан). Первые два обеспечивают примерно по трети налоговых поступлений, а подоходный налог — приблизительно пятую часть. Федерация полностью усваивает НДС, налог на прибыль делит с субъектами федерации в соотношении 27,1:72,9, а подоходный налог передает полностью на субфедеральный уровень, где он делится между бюджетами субъектов федерации и муниципалитетами пополам. Для бюджетов регионов заметную роль играют акцизы (в т. ч. на ликерно-водочные изделия).

Впрочем, налоги играют решающую роль в доходах только для региональных бюджетов. Для федерального бюджета больше половины доходов — неналоговые (пошлины, доход от экономической деятельности и т. п.), у местных же бюджетов налоги — это меньше трети поступлений, потому что решающее значение имеют для них трансферты из других уровней бюджетов. Этим, собственно, и предопределена огромная роль межбюджетных потоков в российском бюджетном федерализме.

Мифы вокруг бюджета

Здравому пониманию бюджетного федерализма в нашей стране сильно препятствуют несколько нелепых мифов, которые прочно укоренились в наших СМИ. Порожденные в свое время журналистским невежеством, они оказались весьма вредоносными. Ведь из них неукоснительно следовали политические выводы, дававшие большие преимущества некоторым региональным политикам. В свете этих мифов вся картина регионального устройства России, и без того далекая от совершенства, представляла совсем уж неказистой, просто уродливой, и атмосфера отношений между районами из-за этих мифов была в последние годы отравлена взаимной неприязнью, подозрениями, кичливостью одних и униженностью других. Хуже того, эти мифы постепенно овладели немалым числом специалистов, а также политиков, принимающих судьбоносные для страны решения. Борьбе с такими мифами посвящали много усилий наши лучшие специалисты (например, А. М. Лавров), но преуспели в этом немного.

Самый популярный «бюджетный миф» отражается в выражениях вроде «дотационный регион» или «регион-донор», которые широко распространены в нашей печати и даже среди специалистов. Это, конечно, метафора, в которой популярным словом «регион» заменяется скучное слово «бюджет». Действительно, в этих случаях имеется в виду всего лишь нехватка собственных доходов регионального или местного бюджетов для того, чтобы покрыть ими необходимые бюджетные расходы. Район же в целом может находиться при этом совсем в другой финансовой ситуации. Ведь бюджетные средства составляют лишь часть (хотя и весомую) финансовых средств, генерируемых в регионе или расходующихся в нем, и чем дальше заходят реформы, тем меньше оказывается доля бюджетов в общих финансовых потоках.

О том, какова эта доля в принципе, может дать представление доля государственного сектора в создании валового внутреннего продукта страны. На старте реформ она была близка к 90%, а сейчас находится на уровне 30–40%. Иными словами, за какую-то дюжину лет страна наша полностью преобразилась экономически (строже говоря, политэкономически), однако по-прежнему живы привычки судить о ее хозяйственной жизни по советским канонам и отождествлять бюджет со всем хозяйством.

Характерный пример. Бюджет Адыгеи на 70–80% зависит от федеральных трансфертов, поэтому ее можно смело отнести к числу типичнейших «дотационных регионов». За этими цифрами и словами встает печальный образ упадочного региона с нищим населением. На деле же Адыгея — один из наиболее благополучных субъектов федерации по уровню

жизни населения, и недаром по числу легковых автомобилей на тысячу жителей Адыгея входит в десятку лучших регионов страны.

Соотношение доходов и расходов региональных бюджетов есть следствие российской системы налогообложения, при которой одни сектора экономики дают много доходов бюджетам, а другие — мало или вовсе ничего. Судьбу регионального бюджета решает хозяйственная специализация региона, а точнее — территориальное разделение труда в стране. Если оно сложилось так, что данный регион специализирован на «плодоносных» отраслях хозяйства, то он оказывается донором, а если на «плохих» отраслях — то реципиентом. Надо ли говорить, что регион, разумеется, не выбирает себе специализацию, она складывается, так сказать, исторически. Применительно к современной России это означает, что нынешняя ситуация есть следствие многолетней работы знаменитого Госплана, который и предопределял это самое территориальное разделение труда добрых семьдесят лет.

В этом свете разговоры о районах-донорах и реципиентах кажутся вовсе аморальными. Ведь за этими разговорами стоит умалчиваемое представление о том, что в донорах живут особо трудолюбивые люди, а реципиенты населены по преимуществу лентяями — вот и приходится жителям районов-доноров — а их всего-то дюжина — кормить своим трудом нерадивое население остальной страны. Это, конечно, глубоко неверно. Жители Адыгеи не виноваты в том, что Госплан СССР посчитал выгодным для «народнохозяйственного комплекса», чтобы экономика их республики была специализирована на таких отраслях, которые ныне не приносят доходов бюджету. У населения Тюменской области нет никаких заслуг в том, что областные недра так богаты нефтью и природным газом, добыча которых делает эту область главным источником экспортной выручки для России. Тем более у политиков, представляющих эти субъекты федерации, нет никаких оснований ни стыдиться за бедственное положение регионального бюджета, ни гордиться тем, что этот бюджет находится сегодня в несколько лучшем положении, чем в среднем по стране. И то, и другое — следствие общероссийских процессов, протекавших длительное время. Они были нацелены, как правило, на достижение некоего общенационального оптимума, но сопровождались множеством скрытых, стихийных явлений, в том числе и мощными перетоками материальных, людских и финансовых ресурсов между регионами. Подобные перетоки по своим масштабам гораздо больше, чем те, которые связаны с межбюджетными отношениями. Стоит помнить, что пресловутые федеральные трансферты составляют всего 1–1,5% российского ВВП. Так можно ли на основании их географии судить о том, эффективно ли размещаются производство и потребление остальных 98% ВВП? Конечно же, нет.

Кстати, если уж рассуждать о «бюджетах-донорах», то судить об этом надо по соотношению расходов федерального бюджета и объема перечислений в федеральный бюджет налогов и таможенных пошлин. Согласно расчетам А. М. Лаврова, примерно в 30 субъектах федерации это соотношение было гораздо меньше единицы; иными словами, федерация расходовала здесь меньше, чем получала отсюда в свой бюджет. В этих 30 «донорах» проживали около 60% россиян. Еще в 23 регионах это соотношение было немногим меньше единицы, так что их тоже нельзя было отнести к реципиентам. Расчеты показали, что в нашей стране есть лишь около десятка субъектов федерации, где расходы федерального бюджета в разы больше доходов, притом это в основном небольшие национальные округа.

С этой демагогией насчет доноров и реципиентов пора кончать. Она отражает незрелость нашего федерализма, его все еще слабую укорененность в культуре. В зрелых

федерациях мира ее не найти. В США, например, ведется учет географии федеральных расходов, но сопоставлять их с географией доходов не принято, потому что всем ясно, что федеральные власти расходуют свой бюджет в общенациональных интересах, а не региональных, и когда конгрессмены или сенаторы стараются «затащить» федеральные ассигнования в свой штат или округ, то это воспринимается как местничество, наносящее вред общенациональным интересам (впрочем, местный электорат обычно приветствует такие старания).

«В подлинной федерации нет “доноров” и “иждивенцев”, — пишет А. М. Лавров, — есть равноправные субъекты федерации с разной бюджетной обеспеченностью, которые объединились в том числе и для того, чтобы обеспечить своим гражданам примерно равные социальные гарантии».

Другой распространенный и не менее нелепый миф — это представление, будто именно регионы платят в федеральный бюджет налоги, как бы отрывая кровное, нажитое ради общегосударственных нужд. На самом деле федеральные налоги платят граждане России, в личном качестве или через организованные ими учреждения и предприятия, притом платят вне зависимости от того, в каком именно регионе они живут. Подобные налоги — это как бы их личные взаимосвязи с центральными органами государства, и региональные власти не имеют к этому никакого отношения.

Более того, у региональных властей нет не только права, но и никаких реальных возможностей вмешаться в эти взаимоотношения. Ведь все налоги собирают федеральные учреждения, которые потом расщепляют их на федеральные и субфедеральные деньги. Именно в таком расщепленном виде и поступают налоги в эти ведомства от граждан и учреждений, и региональные власти просто технически устранены от движения этих потоков. Так что частые заявления губернаторов о том, что они того гляди перестанут платить федеральные налоги, не стоят и ломаного гроша — у них просто руки коротки. В свое время Борис Федоров, перед самым закатом его карьеры в качестве министра финансов России в январе 1994 года, сказал в интервью, что за 1993 год губернаторы 37 раз выступали публично с подобными угрозами, и ни одна из них не была осуществлена — просто потому, что у них не было для этого никаких возможностей.

Федеральные налоги поступают на счета Федерального казначейства (как правило, их ведут расчетно-кассовые центры Центрального банка) и лишь затем делятся, в установленных в федеральном законодательстве пропорциях, между уровнями бюджетной системы. Но в целом не субъекты федерации формируют федеральный бюджет, а, наоборот, федерация делится с ними своими доходами.

Правда, в некоторых республиках политические лидеры обладают все же немалым влиянием на подобные ведомства, потому что от их слова зависит назначение их руководителей, однако и здесь трудно представить себе ситуацию, когда федеральное ведомство пошло бы на поводу у таких лидеров в ущерб федеральным интересам. Впрочем, один такой случай был, и он памятен всем, кто занимается изучением российского федерализма: в августе 1998 года президент Калмыкии К. Илюмжинов односторонним решением переподчинил себе республиканское отделение Центробанка и перевел 236 млн рублей федеральных сборов в республиканский бюджет. Реакция центра была скорой и образцовой: Центральный банк перевел все финансовые дела с Калмыкией в волгоградское отделение, а Минфин приостановил финансовую помощь Калмыкии, а заодно и все финансирование федеральных программ на этой территории. Илюмжинову пришлось капитулировать.

Увы, этот случай не оставил заметного следа в общественном мнении. Публика по-прежнему готова верить губернаторским угрозам такого рода. Так что миф этот все еще жив.

Что делать

Финансово-экономический кризис обострил текущие проблемы российского бюджетного федерализма и породил новые. Та бюджетная реформа, которая проводилась в России последнее десятилетие, повысила, безусловно, устойчивость нашей бюджетной системы к такого рода кризисам. В то же время кризис показывает, что эта система с трудом реагирует на сильные и внезапные перемены, потому что реформа придала ей чрезмерную жесткость, а незавершенность реформы делает эту систему по-прежнему весьма уязвимой.

Это особенно явно сказывается на системе межбюджетных отношений и на всем бюджетном федерализме. Именно в дни кризиса становится очевидным одно из коренных противоречий нашего бюджетного федерализма: с одной стороны, сложилась неуклонная тенденция передачи все большей доли социальных обязательств государства с федерального уровня на региональный и муниципальный, а с другой стороны, доходная база субфедеральных бюджетов становится все менее устойчивой, потому что она зависит от такого вида налогов, которые могут сильно меняться от года к году. В самом деле, федерация забрала себе самый устойчивый во времени налог — на добавленную стоимость. Каковы бы ни были финансовые результаты предприятия, добавленная стоимость всегда будет в наличии. Другое дело — налог на прибыль, который на ? передается субъектам федерации. Если в субъекте федерации есть эффективные предприятия с большим оборотом и если конъюнктура им благоприятствует, бюджет субъекта будет наполнен, но если конъюнктура ухудшится, а предприятия начнут нести убытки, то этот налог резко сократится или исчезнет вовсе. А ведь в 2007 году налог на прибыль составлял почти 40% доходов региональных бюджетов. Надо ли говорить, сколь болезненным для региональных бюджетов окажется нынешний кризис, поскольку прибыли неминуемо и сильно сократятся.

В зрелых федерациях с налогами поступают иначе: те из них, которые сильно колеблются от года к году и от места к месту, оставляют обычно федеральному уровню, потому что здесь есть надежда на то, что колебания, по крайней мере географические, будут частично гасить друг друга: если в одной части страны дела идут неважно и прибыли компаний невысоки, то ущерб для налога на прибыль может быть перекрыт избытком, который поступает из тех районов, где конъюнктура сложилась получше. В США, например, налог на прибыль — это налог для федерации, основу же региональной налоговой базы составляют налоги с продаж, которые несравнимо устойчивее.

По-видимому, пора задуматься над тем, чтобы решительно поменять структуру российских налогов и, в частности, передать НДС вниз, забрав на федеральный уровень налог на прибыль. Конечно, это мера весьма кардинальная, но за время своего президентства В. Путин не раз шел на шаги еще более решительные. Так что, как говорится, ему не привыкать — ни ему, ни его преемнику.

Есть, однако, в этой области еще как минимум два шага столь же кардинальных, которые смогут резко укрепить финансовое положение региональных и местных властей без особого ущерба для федерального уровня власти.

Во-первых, это введение реального налога на недвижимость — реального, а не по резко заниженным данным БТИ, как это делается сейчас. Минфин уже не раз заявлял, что эта мера значится в его стратегических планах. В большинстве федераций и многих унитарных странах этот налог является главным для муниципального уровня власти, а у нас играет ничтожную роль. На пути его претворения в жизнь стоят две трудности. Первая — это чисто технические препятствия. Оценка реальной стоимости недвижимости (прежде

всего жилых помещений) — дело крайне трудоемкое и сложное; в США им заняты многие десятки тысяч людей, и в большинстве штатов применяются упрощенные и заведомо неточные процедуры (например, как в Калифорнии, фиксация стоимости жилья по цене его покупки, как бы давно она ни была сделана). Организация подобной меры у нас займет немало времени. Вторая трудность — это политические соображения. Введение этой меры не должно вылиться в резкое повышение налоговой нагрузки на граждан, иначе политических потрясений не избежать. Значит, предстоит не просто ввести налог на недвижимость по новой ставке, а пересмотреть всю систему налогов на физических лиц. Тем не менее введение реального налога на недвижимость с его передачей на низовые уровни власти представляется неизбежным.

Во-вторых, это зачисление подоходного налога не по месту работы, а по месту жительства (как это и делается в большинстве развитых стран). Рядовой гражданин России получает от властей социальные услуги главным образом по месту своего жительства, но платит налог со своего дохода по месту работы, и если эти места находятся по разные стороны административных границ, то власти места жительства не получают нужных средств для оказания этому гражданину социальных услуг. Особенно сильно это бьет по муниципалитетам, но сплошь и рядом затрагивает интересы субъектов федерации, когда трудовые поездки граждан пересекают их границы. Выше уже приводился пример с Кашином и Калязином. Калязин расположен недалеко от Москвы, и большинство живущих здесь 10 тыс. работников ездят работать в столицу. Естественно, там и остается их подоходный налог. Это самым неутешительным образом сказывается на облике городка, на быте горожан. Не то Кашин — город благоустроенный, вполне благополучный на вид. И дело не только в местном ликеро-водочном заводе, но и в том, что он почти вдвое дальше от Москвы, и подавляющее большинство местных работников работают в самом городе.

У этой меры есть важный политико-культурный аспект. Выплачивая налог по месту жительства, гражданин может воочию убеждаться в том, как расходуются властями его финансовые средства, потому что ощущает это непосредственно на своем быту. Благодаря этому гражданин как бы автоматически подключается к общественной жизни и постепенно привыкает к ощущению того, что именно он содержит власти и что они должны отвечать перед ним. Так местное самоуправление, а за ним и региональная политическая жизнь становятся школой гражданского общества.

Идея взимания подоходного налога по месту жительства не нова. При ее обсуждении нередко ссылаются на тяжелые технические трудности, главной из которых считается переадресация вычетов из зарплаты с предприятия в соответствующий властный орган. На самом деле с внедрением т. н. ИНН в нашей стране эта проблема сильно упростилась, и технические трудности здесь отнюдь не такие большие, как при внедрении реального налога на недвижимость.

5. Актуальные проблемы российского федерализма

Российский федерализм как общественное устройство еще не сложился, он проходит стадию первичного развития, которая во многих других федерациях занимала десятилетия. Особенности российской политической культуры делают это развитие весьма специфическим, непохожим на опыт других федераций мира, и недаром к нему проявляют такой живой интерес специалисты по федерализму во всем мире. Особое внимание привлекают несколько наиболее актуальных проблем становления российского федерализма, решение которых идет с особым трудом и во многом определяет характер политического процесса в стране.

Можно выделить по меньшей мере пять таких особо насущных проблем. Это, во-первых, наличие этнонационального признака в нашей федерации — признака, который за последнюю четверть века уже погубил три построенные на нем федерации. В новой России он не порождает, казалось бы, тяжелых противоречий в политике, но остается предметом тревожного внимания политиков и общественности. Во-вторых, это явно асимметричная структура Российской Федерации, связанная в немалой степени с предыдущей проблемой, но имеющая и собственное наполнение. Зарубежные исследователи особенно внимательны именно к этой стороне российского федерализма, но нередко преувеличивают ее значение. В-третьих, это федеральные округа — новация путинского президентства, буквально потрясшая политическую жизнь страны в 2000 году. С самого начала ее суть была сильно искажена в представлениях широкой общественности, а функционирование шло весьма замысловатыми путями. В-четвертых, это споры вокруг реформы административно-территориального деления, которые занимали российскую общественность на протяжении всего первого десятилетия нового века. Изменения АТД на практике оказались минимальными, но сами дискуссии на эту тему немало способствовали осмыслению идей федерализма в нашей стране. Наконец, в-пятых, это комплекс проблем, связанных с тем, как именно деятельность государственных властей России сказывается на практическом воплощении федералистских принципов в реальную жизнь страны и в какой степени эти власти отдают себе отчет в последствиях своих действий для регионального развития страны. Это одно из самых слабых мест нашей государственности, притом традиционно слабое, присущее и царской, и императорской, и большевистской России.

Ниже будут более подробно рассмотрены эти узловые проблемы российского федерализма.

Этнический федерализм

Национальный вопрос — одна из острейших проблем российской государственности, которая постоянно и горячо обсуждается политиками и общественностью с первых лет образования новой российской федерации. Эта острота унаследована от времен СССР, когда решение этого вопроса было одним из важнейших программных лозунгов большевиков. От СССР унаследована и традиция видеть в федерализме способ решения национального вопроса.

На самом деле федерализм и национальный вопрос — в принципе несовместимые вещи. Федерализм — это форма государственности, которая имеет две цели: дополнительный контроль за государством ради защиты свобод и прав гражданина и автономия территориальных общностей людей с помощью т. н. вертикального разделения властей на федеральный уровень, региональный (субъект федерации) и местный (муниципальный). При федерализме территориальная общность людей имеет право на политическую автономию вне зависимости от состава ее населения; федерализм не признает никаких групповых интересов, кроме территориальных, и даже последние нередко оспариваются в их праве фигурировать как основание федерализма. Суть же решения национального вопроса — это равенство прав и свобод лиц любой национальности вне зависимости от места, где они проживают в пределах данного государства.

В известном смысле федерализм и национальный вопрос противоречат и мешают друг другу. Федерализм, допускающий автономию по национальному признаку, тем самым приписывает отдельной этнической группе какие-то определенные права только на территории данной автономии, тогда как за ее пределами те, кто относится к этой группе, как бы не вправе претендовать на это. В результате становятся ущербными и федерализм, и решение национального вопроса. Федерализм оказывается излишне асимметричным, потому что этнические автономии получают больше прав, чем не этнические, и это не просто чревато

перенапряжением всей государственной структуры, но и противоречит исходной идее федерализма, настаивающей на равенстве граждан. Национальный же вопрос оказывается решенным только на определенных частях территории страны, а не в масштабе всего государства.

Тем не менее федерализм постоянно используется для решения национального вопроса. Одна из главных причин в том, что этничность — едва ли не самый эффективный механизм группового сплочения, и если она выражена территориально достаточно хорошо, то этнос или субэтнос почти всегда образует прочную территориальную общность людей. На этой почве легко возникают политические требования — либо уравнивания в правах с остальными группами, либо (чаще) получения особых прав в рамках данной части территории. Предоставление таких прав нередко видится как удовлетворение подобных требований и, тем самым, как снятие остроты вопроса. Наиболее удобной формой государственности кажется при этом именно федерализм, поскольку он предусматривает политическую автономию территориальных частей в рамках единого суверенного государства.

На практике же введение этнического признака в федерализм только обостряет национальный вопрос в стране. Об этом свидетельствует судьба таких чисто этнических федераций, как СССР, Чехословакия, Югославия. Федерализм не лекарство от национальных проблем, а яд. Это объясняется тем, что федерализм выводит национальный вопрос на чисто политический уровень, дает национализму точный территориальный адрес и тем усиливает его, порождая опасность сепаратизма и давая национализму возможность шантажировать политическое руководство. Он приводит к совпадению границ этноса с административными границами и тем провоцирует распадение государства, которое при перенапряжениях может лопнуть как раз по этому шву.

В современной России значение национального вопроса резко преувеличено. В СССР доля нерусских составляла около 55%, а в перестроечной России, согласно переписи 1989 года, только 17% (если же судить по первому языку, то лишь около 10%). Острота национального вопроса — это т. н. фантомные боли (когда кажется, что чешутся пальцы на ампутированной ноге), она коренится в инерции проблематики, доставшейся от советских времен. Однако не менее важно и то, что именно автономные республики (прежде всего Татарстан) успешно использовали этнический признак для того, чтобы добиться автономии от центра, и тем способствовали появлению в России реального, а не фальшивого федерализма. Их заслуга в федерализации России огромна, но только на первом этапе, потому что и это слишком прочно связало российский федерализм с национальным вопросом, а сами политические руководители республик постоянно старались закрепить за собой не просто автономию, но повышенную автономию относительно других субъектов федерации.

Этнический признак плохо работает в российском федерализме, так как административные границы очень неточно оконтуривают этнические общности. Это весьма полезно для становления в России подлинного федерализма, для выздоровления его от последствий «этнического яда», так как подобное несовпадение препятствует превращению этнических общностей в этнотерриториальные. В самом деле, в те годы, когда создавалась Конституция новой России, титульные нации, взятые в сумме, составляли только 41% населения наших республик, тоже взятого в сумме, тогда как доля русских в них, по переписи 1989 года, — 44%. Из 20 таких республик титульная нация (или нации) составляют большинство только в Дагестане, Чечне (с Ингушетией), Чувашии, Тыве, Кабардино-Балкарии, Северной Осетии, зато в 11 республиках они занимали только второе место по численности, а в Башкортостане даже третье. Но самое важное, пожалуй, в том, что границы республик охватывали всего лишь менее половины титульных наций, и в среднем 56% их представителей живут за пределами «своей» республики. В подобной диаспоре оказались крупнейшие не

Соотношение титульных национальностей и русских в республиках по переписи 1989 г.							Таблица 5	
Республика	Всего (тыс. чел.)	Русские (тыс. чел.)	Титул (тыс. чел.)	Место	Доля русских (%)	Доля титула (%)	Титул в диаспоре (%)	
Адыгея	432	294	95	2	68	22	23	
Алтай	191	115	59	2	60	31	14	
Башкортостан	3 943	1 548	864	3	39	22	36	
Бурятия	1 038	726	250	2	70	24	40	
Дагестан	1 802	166	1 444	1	9	80	17	
Кабардино-Балкария	754	241	434	1	32	58	10	
Калмыкия	323	122	146	1	38	45	12	
Карачаево-Черкесия	415	176	170	2	42	41	21	
Карелия	790	582	79	2	74	10	37	
Коми	1 251	722	292	2	58	23	13	
Марий Эл	749	356	324	2	48	43	50	
Мордовия	964	586	313	2	61	33	71	
Саха (Якутия)	1 094	550	365	2	50	33	4	
Сев. Осетия	632	189	335	1	30	53	17	
Татарстан	3 642	1 575	1 765	1	43	48	68	
Тыва	309	99	198	1	32	64	4	
Удмуртия	1 606	945	497	2	59	31	30	
Хакасия	567	450	63	2	79	11	19	
Чечено-Ингушетия	1 270	294	898	1	23	70	20	
Чувашия	1 338	357	907	1	27	68	49	
Итого	23 110	10 093	9 498	2	44	41	56	

русские национальности России: татары (68%), мордва (71%), марийцы (50%), чувашаи (50%). Тем самым пресловутый адрес национального вопроса лишается смысла, а с ним и право этнического признака присутствовать в основаниях российского федерализма.

Тем не менее с национальным вопросом в России следует считаться. Этот вопрос прочно врос в общественную проблематику России, он окутан плотной завесой устойчивых социокультурных мифов, сильно политизирован и осложнен привычкой россиян апеллировать к государству в попытках решить любой, в том числе и этот, вопрос. Форсированная губернизация России по рецептам В. Жириновского может привести к губительным последствиям, образец чему дает, например, печальный опыт Нигерии. Решение должно быть только постепенным и осторожным, и заниматься им можно лишь в период хорошей устойчивости государства.

Генеральный путь выведения этнического признака из российского федерализма — это постепенный, но неуклонный перевод национального вопроса в рамки гражданского обще-

ства. Прежде всего, это всемерная деполитизация национального вопроса, переводение его в сугубо культурную проблематику (развитие нерусских языков в школьном и высшем образовании, в литературе и искусстве и т. п.). Государство не должно напрямую вмешиваться в эти процессы, потому что они являются уделом самого этноса или субэтноса, озабоченного развитием своей культуры, и государство может лишь помогать ему в этих заботах. Наряду с этим государство должно удешевить свои усилия по борьбе с дискриминацией по национальному признаку в любой ее форме.

Асимметрия

Российский федерализм с первых лет своего существования отличался сильными различиями между субъектами федерации в их взаимоотношениях с центром. Эти различия предопределялись прежде всего политическим весом региональных лидеров, а также особым статусом автономных республик по сравнению с обычными областями и краями. Такую ситуацию принято называть асимметрией. Она противоречит классическому федерализму; широко принято считать, что ее присутствие — это порок федеративного устройства. Неудивительно, что почти все исследователи текущей политической истории России, притом как отечественные, так и зарубежные, давно и безоговорочно убеждены в том, что асимметрия стала «родовой травмой» новорожденного российского федерализма. Есть специалисты, которые даже сомневаются в том, можно ли считать российский государственный строй полноценным федерализмом при таком размахе асимметрии.

Между тем Российская Федерация была задумана как сугубо симметричная и воплощена в Конституции именно как таковая. В борьбе с республиканским сепаратизмом начала 90-х годов идея асимметричности постоянно была очень актуальной, однако для центра главный сюжет подобной борьбы сводился как раз к тому, чтобы сохранить симметрию федеративных отношений де-юре, делая уступки де-факто — и в этом центр явно преуспел. Замысел Б. Ельцина и его команды был именно таков: если давление республиканских лидеров оказывается непреодолимым, его можно снижать уступками де-факто, но только в рамках текущей политики, всеми силами охраняя симметрию де-юре, то есть в рамках институтов и права, потому что при сохранности правовой симметрии все уступки политического свойства неминуемо имеют временный характер и могут быть, так сказать, отозваны в свое время.

Ход политического развития России показал, что расчет Б. Ельцина оказался правильным. Лавируя, делая громкие заявления в духе «берите независимости сколько сможете проглотить», идя на тактические уступки, Б. Ельцин сумел избежать обострения сепаратистских тенденций, так и не поступившись симметричностью Основного закона страны, и передал своему преемнику государство, в котором этого обострения уже не чувствовалось.

Самым первым и ярким свидетельством такой асимметрии считается Федеративный договор, который был воспроизведен в новой Конституции России. В нем (а затем и в новой Конституции) различные субъекты федерации были поименованы по-разному (ст. 65 Конституции России), основные законы республик назывались конституциями, а обычных областей и краев — уставами (ст. 66), главы республик именовались президентами, как и глава Российской Федерации, тогда как руководители обычных областей и краев — главами администрации (кое-где губернаторами, но президентами — нигде). Так что в тексте Основного закона России асимметричность просто бросается, казалось бы, в глаза.

Однако дальше этих различий в именовании Конституция не пошла. И. Умнова, наш крупнейший специалист по юридическим вопросам федерализма, считает это логической ошибкой*, но факт остается фактом: разным наименованиям не были приданы разные

полномочия (кроме незначительных исключений вроде права республик устанавливать свои государственные языки, ст. 68, ч. 2). Это позволяет с уверенностью говорить о том, что Конституция России выстраивает федерализм на принципе строгой симметрии прав субъектов федерации, а различия в наименованиях этих субъектов есть лишь дань исторической традиции.

Другой признак асимметрии — это двусторонние договоры центра и субъектов федерации. Их заключение началось в марте 1994 года и проводилось каждый раз с немалой помпой — как правило, в Георгиевском зале Большого Кремлевского дворца, в присутствии Президента России и главы соответствующего субъекта федерации, на глазах многочисленных представителей прессы и телевидения. Более того, первые договоры подавались как своего рода привилегии, которые центр давал тем субъектам федерации, чьи руководители заслужили такую привилегию. Тем самым асимметрия оказывалась двойной: договоры заключались далеко не с каждым регионом, а как бы по выбору центра, а по самому содержанию они очень сильно отличались друг от друга.

Те, кто видит в этом асимметрию российского федерализма, упускают из виду одно коренное свойство этих договоров: они заключались только между исполнительными ветвями власти. Каждый раз, когда вставал вопрос о том, не пригласить ли законодательные собрания регионов к разработке и заключению двусторонних договоров, Б. Ельцин решительно возражал. Аналогичным образом не соглашался он и с тем, чтобы эти договоры проходили своего рода ратификацию в Совете Федерации. Причина была в следующем: Б. Ельцин считал участие законодательных органов в этом процессе признаком того, что договоры получают гораздо более высокий правовой статус, сопоставимый с конституционным, и неизбежно придадут всей государственной конструкции резко асимметричный облик, поскольку они сильно отличались друг от друга по размаху взаимного обмена прерогативами. Если же договор подписывают представители только исполнительных ветвей власти, он приобретает сугубо рабочий характер чисто тактического документа. Со временем договоры были заключены с каждым субъектом федерации, так что они лишились качества асимметричной привилегии. Стоит напомнить, что договоры заключались на определенный срок. При новом Президенте их перестали пролонгировать, и вскоре они вообще прекратили свое действие по факту невозобновления.

Третий довод — это асимметрия фискального федерализма, которая выражается в том, что федеральный бюджет оказывает разным субъектам федерации разную по размерам помощь. Это действительно так, и различия тут достигают огромного размаха, особенно в пересчете на душу населения (чтобы не загромождать данный текст цифрами, можно отослать читателя к детальным расчетам В. Попова**). Однако квалификация этого явления как асимметрии — явное недоразумение. Распределение этой помощи основано как раз на стремлении выровнять бюджетную обеспеченность субъектов федерации. Система налоговой базы региональных бюджетов в России такова, что субъекты оказываются в крайне неравноправном положении из-за громадных различий в специализации их хозяйства. Разумеется, размах неравенства намного превышает возможности федерального бюджета, и о полном выравнивании бюджетной обеспеченности не идет и речи, однако главная цель федеральной помощи регионам заключается именно в этом. Тем самым фискальный

* См., например, Умнова И., Ермакова Н. Исторический и современный опыт асимметрии государственного устройства России. В кн.: *Федерализм в России* / Под ред. Р. Хакимова. — Казань, 2001. С.296-304.

** См. например, Popov, V. 2001: *Reform strategies and economic performance of Russia's regions*. *World Development*, May 2001.

федерализм не только не является источником асимметричности, но, напротив, служит целям выравнивания прав субъектов (в данном случае — прав на равную бюджетную обеспеченность).

Таким образом, можно констатировать, что асимметрия если и присутствовала в российском федерализме на первых порах, то по ходу его развития неуклонно уменьшалась. Когда же к власти пришел новый Президент страны и в России началась быстрая централизация управления, она стала проходить в русле еще более строгой симметрии. В главных реформах В. Путина относительно федерализма не было сделано никаких различий между субъектами разного формального статуса. А ведь предлогов для этого было предостаточно. Взять хотя бы изменение правил формирования верхней палаты парламента — Совета Федерации: замена региональных руководителей сенаторами стала несомненным и сильным ударом по престижу этих руководителей, особенно в глазах их сограждан в регионах, поэтому напрашивалось решение — для президентов республик можно было сделать исключение, чтобы не рисковать их лояльностью. Однако ничего подобного не произошло. Аналогично, то есть безо всякого учета формального статуса субъектов, были проведены и остальные реформы: отмена выборности глав регионов населением, отмена выборов по одномандатным округам. Тем самым принцип симметричности в российском федерализме снова восторжествовал.

Все это позволяет сделать вывод, что сегодня проблема асимметрии в российском федерализме потеряла всякую актуальность.

Федеральные округа

Указ В. Путина от 13.05.2000 г. о федеральных округах открыл счет путинским реформам федерализма, однако это была «старая новость». Первые проекты создания федеральных округов появились в Кремле еще в 1994 году и воево разрабатывались с 1995 года. Правда, число таких округов было гораздо больше — в одном из проектов 34, в другом 25, — но сама идея хорошо знакома кремлевским старожилам и тем, кто следил за их работой в то время.

И в прошлом, и на этот раз речь шла о новой форме организации только федеральных ведомств, а воево не о том, чтобы «построить» региональные или местные власти. Это было прежде всего упорядочение федеральных органов на местах, где находятся 90% федеральных служащих. Общая их численность в России составляла в то время примерно 410 тыс. человек, из них в Москве находились воево 30 тыс., а 380 тыс. размещались по федеральным органам в регионах (кстати, суммарная численность служащих воево субъектов федерации была вдвое меньше — воево 190 тыс.). Эта огромная армия «федералов» существовала как бы бесхозно. Федеральные органы в регионе были крайне слабо связаны друг с другом, а их подчиненность своему московскому ведомству постоянно входила в противоречие с влиянием властей данного субъекта федерации. Воево Москва, как правило, платила своим региональным филиалам только зарплату, а воево остальные расходы (оплата помещений, автотранспорта и т. п.) брал на себя губернатор по некоему неписаному согласию с Москвой. В результате федеральные филиалы оказывались в сильной практической зависимости от губернатора. К тому же их сотрудники, будучи местными жителями, воево естественно сочувствовали своему региону, если его интересы расходились с интересами федеральных властей, которых эти сотрудники были призваны представлять в регионе. Воево многих случаях руководители федеральных органов на местах были вовлечены в региональные политические интриги, притом нередко по разные стороны баррикад, враждуя между собою в составе противоборствующих групп. Тут уж было не до отстаивания интересов федерации.

В 1997 году руководителю управления по делам представителей Президента Антону Федорову удалось протолкнуть президентский указ, согласно которому представители

наделялись полномочиями возглавлять в каждом регионе т. н. федеральные коллегии. В них входили руководители всех федеральных органов, расположенных в данном субъекте, и представитель Президента должен был координировать их деятельность. Указ оказал сильное положительное воздействие на ситуацию. Однако состав представителей был к тому времени уже весьма разношерстным, и дело пошло только у самых активных из них, а таковых оказалось не слишком много, потому что большинство уже давно срослось по своим интересам с губернаторами, будучи порою прямыми их ставленниками.

Новый указ стал еще одним шагом в этом направлении, и шагом очень широким. Прежде всего, это был отрыв федеральных ведомств от негласного подчинения губернаторам — хотя бы потому, что федеральные округа гораздо больше субъектов федерации. Во-вторых, это резко усилило присутствие Президента в регионах. Когда счет представителям шел на десятки, политический вес каждого из них был невелик, а когда их число сократилось до семи, то слова «полномочный представитель Президента в федеральном округе» стали звучать почти как «вице-президент» (именно в этом качестве их восприняли многие зарубежные специалисты по российскому федерализму). Каждый член этой «великолепной семерки» превращался в некое региональное воплощение Президента России, и его воздействие на ход политики и экономики подведомственных субъектов федерации неизбежно возрастало во много раз.

Именно поэтому указ об образовании федеральных округов произвел сильнейшее впечатление на общественность страны и на политические элиты. Его влияние вышло далеко за пределы официального текста и быстро утратило с ним связь. В указе увидели много того, что в нем не содержалось и чего не намечалось произвести, — реформы административно-территориального деления, например, или превращения представителей в подобие царских генерал-губернаторов, которым будут со временем подчинены губернаторы и президенты субъектов федерации. Государственная статистика была быстро перестроена по федеральным округам, преподавание географии России в школе — тоже... Почти все главы региональных властей поспешили выразить свое удовлетворение указом и стали выказывать свою готовность воспринять представителя в качестве своего непосредственного начальника.

Для такого восприятия были свои основания. В приложении к указу, где эти полномочия прописаны официально, не было особых новшеств по сравнению с теми указами, по которым работали до тех пор представители Президента в регионах. Это по-прежнему в основном контрольные и связные функции, координация работы федеральных ведомств на местах, участие в работе с федеральными кадрами. Однако эти полномочия были прописаны более грозно, со многими загадочными деталями. Чего стоит, например, упоминание о том, что полномочный представитель имеет право «направлять своих заместителей и сотрудников своего аппарата для участия в работе органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления». Формулировка главной задачи нового представителя звучит не менее грозно: «организация... работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства». Здесь нет различия между органами федеральными и остальными, а это могло означать, что представитель должен «организовывать» и работу субфедеральных властей.

Столь широкое толкование смысла этой меры общественностью и элитами привело к тому, что новому институту были как бы навязаны прерогативы, которыми он не обладал формально. Поэтому представители в округах с первых шагов столкнулись с противоречием между ожиданиями граждан и элит, видевших в представителе некую эманацию всесильного Президента, и своими реальными возможностями, которые сводились, как и раньше, в основном к функциям наблюдения, информации и в лучшем случае координации деятельности властей (подобная координация — одна из прерогатив Президента России по ст. 81

Конституции РФ). С течением времени ограниченность возможностей президентских представителей стала проступать все ярственнее, гипертрофированные представления об их роли уступали более трезвым, и в результате влияние их на ход регионального развития оказалось весьма незначительным.

Это не значит, что учреждение семи федеральных округов было ошибкой. Представители сыграли свою политическую роль, ознаменовав начало федеральных реформ. В целом они справились с той задачей, которую им поставил Президент в качестве первой: привести региональное законодательство в соответствие с федеральным. Полного успеха в этом деле добиться не удалось, но самые вопиющие расхождения были устранены, а сама практика игнорирования федеральных рамок в региональном законодательстве была искоренена.

Главный политический смысл указа был мало связан с его формальным текстом. Этот смысл вовсе не в переустройстве административно-территориального деления, а прежде всего в разрыве нового Президента с губернаторами, в разрыве той традиции, которая прочно сложилась при Президенте прежнем. Б. Ельцин всегда видел в губернаторах опору своей власти, он ревностно следил за крепостью их личной унии с ним и, надо признать, умел с ними управляться. Новый Президент показал своим указом, что намерен единолично править страной и не только не намерен общаться с губернаторами с ельцинской частотой, но, наоборот, вставляет в структуру государства институт своих территориальных наместников, которые будут отгораживать его от региональных лидеров. Это очень сильный удар по престижу этих политиков. Вчера «ближние бояре», вершащие вместе с Президентом судьбы страны, они превращаются в политиков сугубо регионального масштаба.

Сам по себе институт окружных представителей Президента заслуживает, по-видимому, того, чтобы его развивать дальше. Ему трудно найти аналоги в других федеративных государствах, но в российском контексте он выглядит вполне уместным, если учитывать громадные размеры нашей страны. Главной заботой представителей должно стать исполнение той прерогативы Президента, которая прописана в части 2 ст. 80 нашей Конституции: «...обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти». В состав таких органов, как известно, входят и федеральные власти, и власти субъектов федерации, и в этом свете Президент России выглядит как лицо, стоящее как бы над этими органами и обязанное координировать их работу. Здесь перед его представителями в округах открывается обширное поле деятельности, на котором они пока что проявляли себя весьма слабо, несмотря на насущную нужду наших государственных органов на местах в подобном «согласованном взаимодействии и функционировании».

Административно-территориальное деление России

Федерализм — самая «географическая» из форм государственности, потому что здесь особое значение придается именно территориальному устройству государства. Само государство здесь считается образованным его территориальными частями, которые являются как бы исходными держателями государственного суверенитета и уступают его (притом не полностью) объединяющему их государству-федерации, а потому и называются «субъектами федерации». Недаром Томас Джефферсон сказал: «Федерализм — территориальная форма демократии».

В странах развитого федерализма легко обнаружить примеры того, как политическая традиция старается перевести любые противоречия общественного развития в территориальную, географическую форму, потому что федерализм наилучшим образом приспособлен для решения проблем именно в такой форме. Например, в конце XIX века межклассовые противоречия фермеров и городского пролетариата на Среднем Западе США настойчиво

выталкивались в сферу географическую, в противоречия между аграрными штатами Небраска или Канзас с индустриальными штатами Иллинойс и Огайо. Секрет был в том, что в США научились разрешать противоречия между штатами гораздо лучше, чем между классами, — для этого и был, собственно говоря, «придуман» федерализм.

Поэтому неудивительно, что в ходе становления нашего федерализма в обществе и среди политиков развернулась оживленная дискуссия об административно-территориальном делении (АТД), в основном о сокращении числа субъектов федерации, об укрупнении сетки АТД. В ней участвуют видные политические деятели, а это уже чревато принятием важных решений. Президент В. В. Путин во время своей поездки в Норильск в марте 2002 года стимулировал новый виток обсуждения судьбы наших пресловутых «матрешек», в которых одни субъекты входят в состав других (округа — в области). С особой силой развернулась эта дискуссия в середине 2003 года, когда в нее оказались вовлеченными практически все виды российских средств массовой информации. В Государственной думе уже несколько лет медленно, но верно готовится законопроект по экономическому районированию (!) — словно районирование есть не объективный процесс, а нечто подвластное декретам государства.

Вся эта дискуссия наталкивается на трудные теоретические вопросы федерализма. Ключевой вопрос таков: являются ли эти субъекты чисто политическими образованиями или это объективно существующие районы общества, отражающие его «естественную» территориальную структуру? Иными словами, является ли субъект федерации некоей территориальной общностью людей, получившей политические контуры? Выражаясь языком географов, вопрос можно поставить так: если мы проведем комплексное районирование общества, то совпадут ли границы таких «научных» районов с границами субъектов федерации — если не полностью, то хотя бы в принципе?

Именно так ставили вопрос основатели теории федерализма — Шарль де Монтескье и Джон Локк. По Локку и Монтескье получается, что АТД должно если не совпадать с районированием, то хотя бы отражать его в принципе. Примерно об этом, сам того не подозревая, говорил в 2002 году ярославский губернатор А. Лисицын: мол, в Ярославской области сильная промышленность, но слабое сельское хозяйство, а в Костромской области — наоборот, так что слияние двух этих соседей может породить целостный экономический район*.

Советское АТД было именно таким и рассматривалось как районирование, в котором каждый регион решал свою экономическую задачу в рамках общесоюзного разделения труда. Это была жестко централизованная, пирамидальная структура на основе АТД. Нельзя не признать, что приравнивание АТД к «естественному» районированию общества, а тем более производительных сил, было в условиях советской власти вполне оправданным и разумным. Государству принадлежали почти все производительные силы, оно брало на себя полную ответственность за организацию общества во всех его ипостасях, в том числе за территориальную организацию, и поскольку руководство обществом в этом аспекте осуществлялось через АТД, государству следовало обеспечивать совпадение между таким АТД и экономическим районированием. Сетки АТД периодически менялись, порою весьма существенно, и главной целью перемен было повышение эффективности руководства народным хозяйством в территориальном аспекте.

Такая централизация парадоксальным образом привела к тому, что территориальная структура общества в СССР стала довольно рыхлой. Каждая область или республика контактировала в основном с центром, а не с соседями. Получалось, что территориальная

* Эта идея высказывалась губернатором неоднократно, но наиболее жестко — на страницах «Независимой газеты» от 12 мая 2002 года.

структура советского общества — что-то вроде бамбукового занавеса, где все связи направлены вверх или вниз, а горизонтальных соединений нет.

С первых лет перестройки советская система общественной организации начала быстро меняться, а после распада СССР и перехода экономики на рыночные рельсы она стала быстро исчезать. К тому же Россия стала реальной федерацией, а не формальной, изменилась природа государственного строя. Между тем АТД, по которому созданы субъекты федерации, осталось неизменным. Именно отсюда и проистекает в основном такое настоятельное желание ревизовать старую сетку АТД. Вполне разумное на первый взгляд, это желание, однако, вызывает некоторые сомнения с точки зрения теоретического федерализма.

Прежде всего, в новых условиях снята задача соответствия АТД научному районированию, потому что государство больше не руководит обществом на советский манер. Сегодня не имеет смысла кроить АТД под производственные задачи, раз государство ответственно только за треть или четверть экономики. Новая задача государства — создавать инфраструктуру всех видов (от материальной до психологической) для самостоятельности общества, а не навязывать ему свои соображения, как размещаться обществу в пространстве. Такое навязывание чревато насилием над реальным ходом общественной жизни. Экономические районы живут, рождаются и умирают, их границы постоянно меняются, а АТД — вещь застывшая, если менять его слишком часто вслед за изменениями системы районов, то можно дезорганизовать жизнь общества. Границы АТД — это строгие «волосные» линии, жестко закрепленные на территории, тогда как границы «естественных» районов общества сплошь и рядом представляют собою обширные переходные зоны.

Следует учитывать, что федерализм не сводится к самостоятельности ячеек АТД. Это территориальная форма демократии, это охрана гражданских прав от государственного насилия с помощью ослабления государства путем вертикального разделения властей на федеральные, региональные и местные. В таком свете ячейки АТД вовсе не обязательно должны отражать объективно существующую территориальную структуру общества. Сейчас широко принято считать, что эти ячейки могут быть абсолютно любыми — лишь бы они противостояли центральной власти и обеспечивали вертикальное разделение властей.

Совпадение границ АТД с территориальной структурой общества, вполне приемлемое в авторитарном или тоталитарном государстве, может оказаться опасным для целостности государства демократического. Здесь опасно педалировать совпадение границ разных территориальных структур общества, потому что на месте таких совпадений граница становится слишком жесткой, и внутри территории единой страны возникают как бы трещины, по которым она вполне может расколоться. Совпадение усиливает значимость каждой из границ. Если же социально-экономические рубежи совпадают с политическими границами, то опасность территориального распада страны резко увеличивается, и обществу приходится принимать специальные меры, для того чтобы этого не случилось.

На этом основании можно сделать вывод, что идея совпадения АТД и районирования по крайней мере не бесспорна и что в новых, резко изменившихся условиях она заслуживает тщательной ревизии.

В последние годы реальная российская жизнь уже размывает старое АТД. Полевые исследования географов выявляют возникновение настоящих территориальных общностей на стыках субъектов федерации, то есть «вкрест простирающихся» административных границ. У этих общностей уже есть названия, которые знакомы каждому местному жителю. Таковы, в частности, Прихоперье на стыке Саратовской, Волгоградской, Пензенской и Воронежской областей, Муромские леса на стыке Мордовии, Нижегородской, Рязанской и Владимирской областей, Алатырщина на стыке Мордовии, Чувашии, Ульяновской

и Нижегородской областей. Как показали опросы, местные жители достаточно ярко ощущают наличие этих неформальных районов, которые в американской географии принято называть обыденными (или вернакулярными). В Прихоперье, например, проходят первенства по футболу, волейболу, баскетболу между соседствующими городами разных областей, притом безо всякого ведома или разрешения областной власти. Получается, в нынешних условиях совпадение АТД и районирования становится опасным для целостности государства, но «естественный» ход общественной жизни эту опасность снимает год за годом, потому что территориальная структура российского общества начинает все больше не совпадать с рамками АТД, становясь мелкозернистой, из-за чего ее ячейки становятся мельче, чем сетка областей и республик.

Это расхождение идет, по нашим наблюдениям, тремя путями: экономическим, социальным и культурным. Во-первых, измельчение территориальных ячеек общественной структуры — процесс малопривлекательный, потому что главной его причиной стало резкое подорожание транспорта (как говорят в таких случаях географы, растет трение пространства). Однако эта причина не единственная. Ведь (и это во-вторых) в нашей общественной жизни явно растет роль социальной составляющей за счет экономической (косвенное свидетельство — рост нематериальной части ВВП по сравнению с долей материального производства), а у социума шаг пространственного взаимодействия заведомо меньше, чем у хозяйства. Наконец, и это в-третьих, Россия явно «оседает», она возвращается к своей земле, к местному патриотизму, и лозунг «Наш адрес не дом и не улица, наш адрес — Советский Союз» теряет всякий смысл, сменяясь интенсивно переживаемой местной идентичностью, причем эта идентичность чаще всего весьма локальна и тоже не дотягивает до масштабов области.

Было бы неверно заключать, что Россия вообще не нуждается в перекройке своего АТД: мол, жизнь в условиях рыночной экономики и демократии все равно приспособит нынешние границы к новым реалиям. Такой вывод был бы односторонним. Ведь смысл «развода» АТД и районирования заключается прежде всего в том, чтобы дать возможность и районированию, и АТД развиваться ради своих собственных нужд и закономерностей. И если главный смысл АТД — эффективность государственного управления, то у него могут быть свои задачи, которые тоже, судя по всему, сильно изменились в связи с переменами в стране. Значит, вопрос о том, нужно или нет перекраивать нынешнее АТД, стоит рассматривать отдельно от заботы об остальных общественных процессах, ориентируясь прежде всего на нужды самого государства. Если государству мешает нынешняя сетка АТД, она должна быть изменена, так что оживленные дискуссии насчет таких изменений отнюдь не противоречат научному подходу к этой проблеме. Важно только отдавать себе отчет в необходимости соблюдать меры предосторожности, о которых говорилось выше (прежде всего относительно целостности государства), и ориентироваться прежде всего на удобство государственного управления.

Вот это «удобство управления» и подводит многих из тех, кто ратует за перекройку АТД. В наиболее чеканной форме этот аргумент был выражен Сергеем Мироновым в июне 2003 года в Пскове и Новгороде: «40 субъектами управлять с точки зрения государства гораздо эффективнее, нежели 89». Даже не верится, что такое мог сказать глава верхней палаты федеративного государства — палаты, специально созданной для выражения чаяний и прав субъектов. Дело в том, что в федеративном государстве пресловутый центр не управляет регионами. Он решает свои, общенациональные, задачи и действует по всей территории страны вне зависимости от ее деления на субъекты федерации. Гражданин федеративного государства избирает (на отдельных выборах) три ветви власти — федеральную, региональную и местную, раздает им отдельные поручения (полномочия) по обслуживанию

общества, выделяет для каждой власти отдельные средства. Эти власти в принципе не субординированы, не подчинены одна другой. Следовательно, у центра вообще не может быть задачи «управлять регионами»; он управляет общенациональными делами, и субъекты ему здесь партнеры и помощники, но никак не подчиненные. При этом федеральная власть вольна нарезать себе любую сетку для собственных нужд — по примеру, скажем, военного ведомства с его военными округами. В этом свете создание семи федеральных округов с полномочными представителями Президента выглядит шагом и логичным, и разумным, и, главное, решающим проблему укрупнения безо всякой перекройки реального АТД.

Следовательно, ревизия АТД — дело общегосударственное, дело всех ветвей власти, а не исключительная забота и прерогатива пресловутого центра.

Разграничение полномочий

Разграничение полномочий является составной частью принципа разделения властей, а он относится к числу тех двух-трех принципов, которые и составляют суть федерализма. Эта идея разделения властей имеет при федерализме два измерения — горизонтальное и вертикальное.

Если при горизонтальном разделении властей разделение их полномочий, казалось бы, понятно (одна власть издает законы, другая на этой основе непосредственно управляет государством, а третья судит о качестве этого управления), то в вертикальном разделении каждая ветвь напоминает по своей структуре другую, и каждая занимается управлением, только в своем масштабе: одна в национальном, другая в региональном, третья в муниципальном. Получается, что три ветви накладываются друг на друга, дублируют, конкурируют, мешают друг другу. Здесь есть два выхода. Первый: субординировать власти, подчинить региональную федеральной, а местную — региональной. Так и делается в унитарном государстве. Второй путь чисто федеративный. Он заключается в том, чтобы закрепить за каждым уровнем свои полномочия. В каждой точке государства каждого гражданина всегда обслуживают все три ветви власти одновременно, но каждая имеет при этом свои задания от граждан. Одна, скажем, защищает их от внешнего врага, печатает деньги, следит за общим порядком, другая строит дороги, обеспечивает учет своеобразия данной региональной общности людей, а третья осуществляет коммунальные услуги. Ради этого граждане наделяют каждую ветвь своим бюджетом, избирают ее на отдельных выборах.

Именно на этом разграничении полномочий и зиждется независимость властей друг от друга при федерализме. Раз у них разные полномочия, то им просто незачем быть субординированными, подчиняться друг другу. При этом каждая из ветвей власти соотносится с гражданином непосредственно, без посредничества другой.

При федерализме считается полезным, чтобы власти все-таки немного зависели друг от друга и конкурировали, поэтому их полномочия не следует разделять полностью. Тем самым внутри государства образуется встроенный механизм контроля. Такой механизм может не только сигнализировать обществу о том, что какая-то ветвь власти ведет себя «нехорошо», но и принимать соответствующие меры против этой ветви. Это американское изобретение — т. н. система сдержек и противовесов, и действует она в США отлично. В вертикальном разделении властей у американцев таких сдержек и противовесов нет, тогда как у нас теперь есть. Как известно, Президент может отправить губернатора в отставку при определенных обстоятельствах, а Совет Федерации, состоящий из прямых представителей региональных властей, может объявить Президенту импичмент.

Теория федерализма исходит из того очевидного факта, что реальная жизнь неразделима на отдельные прерогативы и полномочия, что разрезать ее по кусочкам без остатка

между тремя уровнями власти просто невозможно. Тем самым проблема разграничения становится очень запутанной и требует глубокого вникания, постоянного внимания политиков, наличия нестандартных решений.

В мировой практике федерализма можно найти как минимум четыре подхода к тому, чтобы облегчить задачу разграничения. Самый популярный из них — т. н. принцип субсидиарности. Он гласит, что любое полномочие надо опускать на как можно более низкий уровень (то есть самый близкий к населению) и передавать его на более высокий уровень только в том случае, если оказывается, что нижнему уровню это вовсе не под силу. Согласно этому принципу, все прерогативы как бы изначально принадлежат муниципальному уровню, а потом из них отбираются те, которые этому уровню непосильны, и передаются на региональный уровень; после этого с региональным уровнем проделывают то же самое. Второй принцип — это т. н. кооперативный федерализм, очень модное сейчас течение (особенно в Канаде). Он прокламирует сотрудничество между ветвями власти вместо соперничества: надо, мол, не столько разграничивать полномочия, сколько думать над тем, как правильнее сотрудничать друг с другом в исполнении полномочий, которые выглядят или являются совместными. Третий принцип — это обмен исполнением полномочий. Раз нельзя передать полномочия, то можно перепоручить их исполнение — как правило, временно, в специальных целях, при двусторонних соглашениях и всегда сопровождая это передачей соответствующих бюджетно-финансовых средств для исполнения данного поручения.

Однако главное, что нажито мировой практикой в этом вопросе, — это здоровое отношение к самому вопросу, отсутствие максимализма в подходе к нему. Жизнь сложна, окончательное и непротиворечивое разделение полномочий просто невозможно, и нечего стремиться прописать его в конституции или законах полностью. Более того, для практической работы государственной машины весьма важно, чтобы у политиков и чиновников не были связаны руки при решении тактических задач. Пусть в конституции будут недоговоренности, темные места. Конституция — не поваренная книга с рецептами на все случаи жизни. Она «скрижаль Завета», содержащая самые общие принципы государственного устройства, а их применение к реальной жизни должно регулироваться законами и здравым смыслом данного поколения. Недаром американская конституция (самая старая из ныне действующих) содержит всего две тысячи слов. Остальное «додумывают» сами политики. Во многих федерациях полагают, что важно избирать на государственные посты хороших политиков, доверять им, а они сами найдут способы разграничить полномочия применительно к задачам сегодняшнего дня. Разумеется, конституция и законы должны ставить их в определенные рамки, но вовсе не связывать по рукам и ногам, так как конституция и законы просто не в силах предусмотреть все случаи жизни.

В нашей стране проблема разграничений сильно драматизирована и даже скандализована. Она выведена на высший уровень — конституционный. Дело поставлено так, словно отсутствие полного и непротиворечивого разделения всех полномочий между всеми тремя уровнями власти есть нарушение нашей Конституции, вопиющий недостаток нашего государственного устройства. На самом деле это совершенно не так. Как раз в этом вопросе наша Конституция выглядит гораздо совершеннее и современнее конституций многих других федеративных государств. Особую важность здесь имеет именно 72-я статья.

Статья 72 (о совместных полномочиях) воспринимается многими как недоработка законодателя, который-де не сумел разделить полномочия как следует и выдумал такую промежуточную статью. Однако подобная статья имеется во многих федеративных конституциях и играет важную роль. Она служит поприщем для совместной деятельности ветвей власти, для развития упомянутого выше кооперативного федерализма. К тому же она откры-

ваает широкие возможности для приспособления Конституции к современной жизни без изменения текста самого документа: если обстановка в обществе требует более конкретного разделения полномочий, это можно сделать просто с помощью законов о делегировании исполнения тех или иных полномочий.

Как известно, из политической практики 1994–1995 годов родились двусторонние договоры между федерацией и ее субъектом. Для многих они выглядят сегодня анахронизмом, а некоторым даже представляются признаком перерождения конституционной федерации в договорную. Это не так. Двусторонние договоры были несопоставимы с Конституцией, так как заключались между исполнительными ветвями власти, их никогда не ратифицировали ветви законодательные (на этом специально настаивал в свое время Президент Б. Н. Ельцин). Они заключались на определенный срок, который для многих уже кончился или кончается. Такие договоры не только не нарушали принцип равенства субъектов, но как раз помогали соблюсти его вопреки огромным различиям между субъектами в их способности обеспечить своим жителям равные условия жизни. Субъекты, бедные по природным и другим объективным условиям, могли полностью перепоручить федерации исполнение некоторых совместных полномочий, а самые сильные, напротив, полностью взять на себя нужные им совместные полномочия. Собственно говоря, в этих рамках можно вести речь и о том, чтобы делегировать полномочия, описанные ст. 71 и (косвенно) 73, но это вопрос спорный. Институт, родившийся почти случайно, оказался хорошей находкой, и ничтожность его происхождения не может служить аргументом против его сути.

Само по себе обсуждение проблем разделения полномочий играет весьма положительную роль в становлении федерализма в России. Однако его ходу присущи досадные недостатки. Среди них — господство надежд на то, что удастся разделить полномочия полностью, без остатка; эти надежды очень вредны, так как они заведомо обрекают все дело на провал. Сродни этому надежды на образование т. н. единого правового пространства в буквальном понимании этого термина, что невозможно в федеративном государстве. Сильно запутали дело и слова о пресловутой «вертикали власти», которую многие политики и чиновники поняли в чисто советском смысле, тогда как речь, по крайней мере на первых порах, шла о вертикали в пределах федеральных органов; иное просто немыслимо в федеративном государстве, где федеральные, региональные и местные власти в принципе не подчиняются друг другу. Постоянно слышатся призывы внести изменения в Конституцию РФ, хотя возможности исправить дело без таких изменений далеко не исчерпаны. С другой стороны, многие сводят проблему разграничения к проблеме мандатов — решений федеральных властей, которые поручают властям субъектов и (особенно) муниципалитетов множество обязанностей безо всякого подтверждения их финансированием; все чаще звучат голоса, что решить эту проблему надо переводом подобных обязанностей на федеральный уровень, хотя одновременно возникает опасность того, что на этот уровень могут уйти и полномочия, не свойственные ему.

На фоне мирового опыта весьма странным выглядит резкий упор на такой аспект проблемы, как ответственность. «Кто будет отвечать» — стандартный стереотип в обсуждениях, словно заранее ясно, что дело обязательно провалится и придется искать виновных; при этом молчаливо считается, что страх такой ответственности — главный стимул для работы чиновников. По-видимому, это застарелая культурная черта российской государственности, с ней трудно бороться, но бороться надо.

Особо тяжелая проблема — сильная политизация. Ожесточение споров порождено прежде всего тем, что ими решаются, очевидно, какие-то текущие проблемы взаимоотношений «центр-регионы». При этом реальная позиция Кремля остается туманной, и участники дискуссий постоянно вынуждены строить на этот счет самые противоречивые догадки.

Исходя из вышесказанного, можно рекомендовать следующие подходы в разработке рекомендаций по разделению полномочий:

- а) не стремиться разделить полномочия все без остатка — это просто невозможно, и постановка такой цели обрекает дело на провал;
- б) ни в коем случае не трогать текст Конституции РФ, пока не исчерпаны полностью другие возможности;
- в) усилить акцент на то, чтобы изыскивать побольше возможностей для взаимодействия ветвей власти, их кооперации в обслуживании населения.

6. Экспертиза

В нашей стране широко распространено мнение, согласно которому разделение властей в федеративном государстве между федеральным, региональным и местным уровнями означает, что федеральный уровень занимается только общегосударственными проблемами (обороной, дипломатией и т. п.), а региональная проблематика — это удел субфедеральных властей. Это в корне неверно. Как известно, каждый рубль федерального бюджета расходуется в определенном месте на территории государства. При этом федеральные расходы ложатся на территорию страны крайне неравномерно: одни в соответствии с размещением населения (например, зарплата учителям), другие согласно размещению каких-либо объектов (военные гарнизоны), третьи, наоборот, согласно их отсутствию (например, дорожное строительство в бездорожной местности). Накладываясь на резкую неравномерность самой территориальной структуры общества и хозяйства, подобные расходы могут либо усугублять эту неравномерность, либо сглаживать ее, но в любом случае они оказывают на нее весьма ощутимое воздействие.

Каналы такого географического воздействия многообразны, они вовсе не ограничены расходом бюджета. Не меньшее (а нередко и большее) значение могут иметь постановления правительства, федеральные законы или указы Президента, не имеющие в виду прямых финансовых последствий, а нацеленные на разрешительные или запретительные меры или на что-либо иное подобное.

Суммарное воздействие таких решений на территориальную структуру РФ на порядок значимее, чем региональная политика как таковая. При этом принимаемые государством решения чаще всего не преследуют никаких определенных региональных целей и, что хуже, им не предшествует оценка возможных негативных региональных последствий. Поэтому федеральные решения остро нуждаются в проверке на возможный территориальный эффект, то есть в региональной экспертизе. Федеральные органы власти должны осуществлять контроль за пространственными последствиями принимаемых государством решений в различных сферах (в т. ч. по расходованию средств) и заранее блокировать те их них, которые могут привести к значительному увеличению региональных социально-экономических диспропорций, а тем более к социально-политическим протестам и беспорядкам.

Наглядным примером может служить региональный аспект чисто федеральной прерогативы власти — задача обороны страны. Военная промышленность России расположена в основном в крупнейших индустриальных центрах страны — Москве, Санкт-Петербурге, Самаре, Казани и т. п. Но немалая ее часть, притом наиболее важная с точки зрения военно-промышленного потенциала, была создана вдали от крупных городов, зачастую в безлюдной местности, где легче было соблюдать строжайшую секретность производства (да и самого факта его существования). Неудивительно, что с наступлением разрядки и сокращением военных заказов многие из военных заводов оказались в отчаянно трудном положении.

Военные моногорода России в начале 2000-х годов				Таблица 6
Город	Регион	Продукция	Название предприятия	Занятые (чел.)
Бийск	Алтайский край	боеприпасы	«Сибприбормаш»	8 000
Бийск	Алтайский край	боеприпасы	Химкомбинат	8 000
Рубцовск	Алтайский край	вооружение	Машиностроительный завод	7 000
Славгород	Алтайский край	связь	радиоаппаратуры	3 000
Северодвинск	Архангельская область	судостроение	Северное предприятие	35 000
Кумертау	Башкортостан	авиатехника	Авиационное ПП	8 500
Сельцо	Брянская область	боеприпасы	Брянский химзавод	3 000
Унеча	Брянская область	электроника	«Тембр»	3 000
Муром	Владимирская область	боеприпасы	Приборостроительный завод	7 000
Муром	Владимирская область	электроника	Завод радиоизмерительных приборов	7 000
Муром	Владимирская область	электроника	Радиозавод	5 000
Ковров	Владимирская область	вооружение	Завод им. Дегтярева	20 000
Ковров	Владимирская область	вооружение	Механический завод	7 000
Александров	Владимирская область	электроника	Радиозавод	7 000
Александров	Владимирская область	электроника	«Элекс»	4 500
Ковров	Владимирская область	вооружение	Электромеханический завод	9 000
Воронеж	Воронежская область	авиатехника	Авиационное производственное объединение	19 000
Воронеж	Воронежская область	связь	«Электросигнал»	15 000
Воронеж	Воронежская область	ракеты	Мехзавод	14 000
Воронеж	Воронежская область	электроника	Завод «Электроника»	15 000
Каспийск	Дагестан	судостроение	Завод «Дагдизель»	7 000
Каспийск	Дагестан	судостроение	Завод точной механики	3 000
Подсосновск	Калужская область	ракеты	Приборостроительный завод	2 500
Юрга	Кемеровская область	ракеты	Машиностроительный завод	18 000
Вятские Поляны	Кировская область	боеприпасы	«Молот»	9 000
Нерехта	Костромская область	боеприпасы	Механический завод	4 000
Всеволожск	Ленинградская область	боеприпасы	Завод «Сокол»	2 500
Тихвин	Ленинградская область	вооружение	Завод «Трансмаш»	12 000
Навашино	Нижегородская область	судостроение	Завод «Ока»	5 500
Кулебаки	Нижегородская область	радиотехника	Завод «Русич»	3 500

Военные моногорода России в начале 2000-х годов				Продолжение
Город	Регион	Продукция	Название предприятия	Занятые (чел.)
Бердск	Новосибирская область	радиотехника	Завод «Вега»	8 500
Бердск	Новосибирская область	ракеты	Электромеханический завод	5 600
Кузнецк	Пензенская область	радиотехника	Завод радиоприборов	3 500
Кузнецк	Пензенская область	электроника	Завод конденсаторов	6 500
Кузнецк	Пензенская область	электроника	Завод ферритов	3 800
Пермь	Пермская область	авиатехника	«Пермские моторы»	31 000
Пермь	Пермская область	вооружение	Завод «Мотовилиха»	20 000
Нытва	Пермская область	вооружение	Металлургический завод	4 000
Арсеньев	Приморский край	авиатехника	Авиационное ПП	10 000
Большой Камень	Приморский край	судостроение	Завод «Звезда»	7 000
Арсеньев	Приморский край	судостроение	Завод «Аскольд»	6 000
Таганрог	Ростовская область	авиатехника	Авиапредприятие	8 000
Каменка	Ростовская область	боеприпасы	Химкомбинат «Россия»	8 000
Азов	Ростовская область	вооружение	Азовский оптико-механический завод	7 000
Таганрог	Ростовская область	судостроение	Завод «Прибой»	6 000
Таганрог	Ростовская область	судостроение	Завод «Красный гидропресс»	5 000
Самара	Самарская область	боеприпасы	Завод им. Масленникова	22 000
Чапаевск	Самарская область	боеприпасы	«Полимер»	6 000
Чапаевск	Самарская область	боеприпасы	«Металлист»	4 000
Петровск	Саратовская область	судостроение	«Молот»	5 000
Невьянск	Свердловская область	боеприпасы	Механический завод	5 500
Высокогорск	Свердловская область	боеприпасы	Механический завод	7 000
Нижний Тагил	Свердловская область	вооружение	«Уралвагонзавод»	32 000
Артемовский	Свердловская область	связь	Егоршенский завод	4 000
Каменск-				
Уральский	Свердловская область	радиотехника	«Октябрь»	10 000
Сафоново	Смоленская область	ракеты	«Авангард»	3 500
Котовск	Тамбовская область	боеприпасы	Завод пластмасс	5 500
Котовск	Тамбовская область	электроника	«Алмаз»	3 000
Зеленодольск	Татарстан	боеприпасы	Завод им. Серго	13 000

Военные моногорода России в начале 2000-х годов				Продолжение
Город	Регион	Продукция	Название предприятия	Занятые (чел.)
Зеленодольск	Татарстан	судостроение	Судостроительный завод	8 000
Кимры	Тверская область	авиатехника	САВМА	7 500
Алексин	Тверская область	боеприпасы	Химический комбинат	5 500
Кимов	Тульская область	радиотехника	Радиоэлектромеханический завод	6 000
Задонск	Тульская область	электроника	Конденсаторный завод	4 500
Донской	Тульская область	электроника	«Алунд»	4 000
Богородицк	Тульская область	электроника	«Ресурс»	3 000
Богородицк	Тульская область	электроника	Завод теххимических изделий	2 500
Сарапул	Удмуртия	авиатехника	Электрогенераторный завод	7 800
Воткинск	Удмуртия	вооружение	Воткинский завод	21 000
Ижевск	Удмуртия	вооружение	«Ижмаш»	45 000
Ижевск	Удмуртия	вооружение	Механический завод	20 000
Сарапул	Удмуртия	радиотехника	Радиозавод	7 000
Ижевск	Удмуртия	радиотехника	Электромеханический завод	8 000
Ижевск	Удмуртия	ракеты	«Мотозавод»	14 000
Ижевск	Удмуртия	ракеты	Радиозавод	9 000
Сарапул	Удмуртия	электроника	«Электонд»	3 000
Эльбан	Хабаровский край	боеприпасы	«Восход»	3 000
Сим	Челябинская область	авиатехника	«Агрегат»	5 500
Златоуст	Челябинская область	боеприпасы	«Булат»	11 000
Юрюзань	Челябинская область	вооружение	Механический завод	7 000
Кыштым	Челябинская область	радиотехника	Радиозавод	5 000
Златоуст	Челябинская область	ракеты	Машиностроительный завод	16 000
Усть-Катав	Челябинская область	ракеты	Вагоностроительный завод	9 000
Алатырь	Чувашия	связь	«Электроприбор»	3 000
Рыбинск	Ярославская область	авиатехника	«Рыбинские моторы»	22 000
Источник: Российские регионы накануне выборов-95.— М.: Юридическая литература, 1995 (первое издание)				

В таблице 6 приводится (по состоянию на начало 90-х годов) список крупных военных заводов в таких городах, где они играли в то время ключевую роль и которые расположены на таком большом удалении от прочих центров, что устройство на работу за пределами данного города обязательно порождает нужду в переезде. Как видно из таблицы, занятость на таких заводах исчисляется тысячами рабочих, и ущерб, связанный с закрытием этих предприятий, должны почувствовать многие десятки тысяч граждан страны.

В связи с этим перед государственными органами, ответственными за поддержание военного потенциала страны, встает непростая задача: как распределить сокращение военного производства таким образом, чтобы социальный ущерб от него был наименьшим. Эти органы — Министерство обороны и государственная компания «Росвооружение».

Есть достоверные сведения, что «Росвооружение» (ранее Госкомоборонпром) уже с начала 90-х годов имело специальную программу свертывания военного производства, которая предусматривала как раз этот эффект — минимизацию социальных последствий. Можно смело сказать, что эту программу следует считать образцом, которому нужно подражать остальным ведомствам федерального правительства.

Другой пример (к сожалению, негативный) — это решение федеральных органов о повышении пошлин на импорт подержанных автомобилей на 95% в качестве меры защиты отечественного автопрома. Если бы этим импортом занимались жители многих регионов России, то решение не имело бы особых региональных последствий. Однако на деле этот импорт был сосредоточен в основном на Дальнем Востоке, где ввозом подержанных иномарок из Японии и их последующим перегоном в западные регионы страны были заняты многие десятки тысяч местных жителей. Повышение пошлин привело к тому, что импорт в считанные дни практически прекратился, и десятки тысяч жителей Приморского и Хабаровского краев мгновенно остались без работы. Неудивительно, что это вызвало огромную волну протестов, вылившихся в массовые демонстрации, в создание организации ТИГР (Товарищество инициативных граждан России), отделения которой стали стремительно распространяться по другим регионам страны, причем движения подобного рода быстро возглавила КПРФ.

Результаты региональных выборов 1 марта 2009 года наглядно показали, что это решение отнюдь не прибавило федеральному правительству авторитета среди работников отечественного автопрома. В Тольятти, нашей столице автомобилестроения, на выборах в городскую думу правящая партия «Единая Россия» набрала меньше 40% голосов, а оппозиционеры из движения «Декабрь» провели шесть депутатов*. Иными словами, политический проигрыш на Дальнем Востоке отнюдь не удалось компенсировать выигрышем в регионах с развитым автостроением...

Следует признать, что региональная экспертиза государственных решений выглядит слишком сложным и обширным мероприятием, способным замедлить работу государственной машины фатальным образом. Однако на деле это не совсем так. Есть несколько правил организации любой экспертизы, при соблюдении которых она легко встраивается в практику государственного управления. Таких правил можно насчитать по меньшей мере четыре.

Правило первое: отсеивание. Далеко не все решения государства чреватые серьезными региональными последствиями. Последствия есть практически у всех решений, но у большинства из них они или незначительны, или заведомо не носят разрушительного характера. Такие решения не нуждаются в региональной экспертизе. Тем самым на первой стадии экспертизы сводится к тому, чтобы среди всего массива государственных мероприятий или расходов грамотно отобрать те, которые действительно чреватые большими опасностями для

* Ст. «Тольяттинцы не оценили поддержку автопрома» в «Независимой газете» от 3 марта 2009 года, с.5.

целостности территориальной структуры общества и хозяйства или большими возможностями для их совершенствования.

Эксперименты в данной области проводились в Аналитическом управлении Администрации Президента РФ в середине 90-х годов. Была поставлена задача по отслеживанию указов Президента и постановлений правительства на стадии их проектирования. Поток документов оказался вполне обозримым — около 6–10 единиц в неделю. Отбор тех из них, которые могли иметь существенные региональные последствия, был весьма незатруднителен из-за очевидности выводов. Примерно один из десяти документов заслуживал внимания с этой точки зрения. На этом основании был сделан вывод, что Аналитическому управлению вполне по силам давать заключения относительно того, достаточно ли продуман проект с точки зрения возможных региональных последствий. Имелось в виду, что в том случае, если эти последствия будут признаны Управлением слишком серьезными, оно может рекомендовать авторам проекта вернуться к нему и пересмотреть его на предмет корректировки. Этот эксперимент не был доведен до конца из-за внешних обстоятельств (ликвидация Аналитического управления в 1996 году), но его уроки можно считать поучительными и даже обнадеживающими.

Правило второе: ответственное ведомство. Региональную социально-экономическую экспертизу нельзя поручать «отраслевому» ведомству, пристегивая ее к его основным задачам — например, Министерству экономики или финансов. Региональная проблематика носит комплексный характер, и было бы крайне опасно рассматривать ее в рамках ведомства, которое отвечает только за одну из сторон общественной жизни страны. В частности, было бы опасно поручать ее Министерству экономики, так как оно исходит в своей деятельности из чисто экономических интересов (эффективности), тогда как в качестве побочных региональных возникают преимущественно социальные, политические и т. п. проблемы. Более логичным было бы поручение экспертизы «региональному» подразделению Аппарата Правительства, где всегда существовали подходящие для этого отделы, или Администрации Президента. Правда, в последнее время эти структуры были загружены совсем иными задачами, поэтому сегодня напрашивается решение поручить экспертизу Минрегиону. Это министерство должно быть облечено правом согласования решений, имеющих, по мнению министерства, важные региональные последствия, с тем чтобы без его согласия подобные решения не могли быть приняты.

Правило третье: экспертиза экспертов. Полноценная и детальная экспертиза — дело исключительно трудоемкое и громоздкое. Вполне может оказаться, что связанные с экспертизой трудности слишком велики и неприемлемы для государства в его данном состоянии, и сама идея экспертизы может быть отвергнута по чисто техническим, так сказать, соображениям. Одной из самых действенных мер упрощения процедуры может стать перепоручение основной части экспертизы тому ведомству, которое непосредственно ответственно за принятие соответствующего управленческого решения. Например, если железнодорожное ведомство ответственно за проведение пресловутой скоростной магистрали Москва-Санкт-Петербург, то с него и следовало бы потребовать первичной экспертизы этого проекта по всем основным темам, в том числе с точки зрения возможного воздействия магистрали на прилегающие территории. Эта экспертиза может быть заказана внешним исполнителям, но ее финансирование и гарантия ее качества остаются за самим ведомством. В этом случае тому учреждению (например, Минрегиону), которое ответственно за общегосударственную региональную экспертизу, остается проверка той экспертизы, которая проделана заинтересованным ведомством. Надо ли говорить, насколько сокращает это работу контролирующего органа.

Правило четвертое: согласование. Практика работы государства постоянно показывает, насколько трудно добиться того, чтобы экспертизы государственных решений в самом деле имели практические последствия. Ведь проекты, по которым проводилась экспертиза, разработаны ведомствами, кровно заинтересованными в их осуществлении, и руководители этих ведомств готовы использовать свой авторитет для защиты собственных интересов от любого вмешательства. Нет никаких оснований рассчитывать, что результаты экспертизы, критически характеризующие представленный проект ведомства, будут приняты этим ведомством во внимание, если его не принудить к этому. В мировой бюрократической практике давно изобретен способ, принуждающий авторов проекта прислушаться к тому, кто этот проект критикует, — это процедура т. н. согласования. Имеется в виду, что проект решения, разработанный каким-либо ведомством, должен получить согласие других заинтересованных ведомств, прежде чем он поступит на утверждение высшими чиновниками. Заинтересованные ведомства могут не принимать участия в подготовке документа, но их подпись считается необходимой для того, чтобы руководители правительства согласились приступить к рассмотрению документа на предмет его утверждения.

Правило пятое: мониторинг и региональная политика. Государственная экспертиза должна исходить из каких-то общих соображений, из общих представлений об интересах государства — иначе говоря, из государственной региональной политики. Без этого она будет обречена оставаться сборником разрозненных замечаний, пусть даже интересных и остроумных, но все же частных. Хуже того, в отсутствие единого связного представления об общегосударственной пользе экспертизы по разным, но родственным проектам могут противоречить друг другу и нести опасность усугубления ущерба от последствий вместо его минимизации или устранения.

Поэтому полноценная региональная экспертиза как свод правил и требований может обрести плоть и кровь только после того, как будет разработана и утверждена государственная региональная политика.

Классическая экспертиза немыслима без точного знания параметров территориальной структуры общества, тенденций в их изменениях, определяющих эти изменения факторах. Ведь суждения экспертов о том, как именно скажется данное решение на территориальной структуре общества, должны содержать указания на то, как изменятся эти параметры и в какой степени это соответствует или противоречит интересам общества. Поэтому задача создания региональной экспертизы неотделима от задачи организации широкого и пристального регионального мониторинга.

Неоднократные попытки организации мониторинга раз за разом показывали наличие огромных трудностей, как технических (например, отсутствие в московском штабе Госкомстата статистики по административным внутриобластным районам), так и концептуальных (отсутствие вкуса к региональной информации у потребителей, неразработанность методики сбора комплексных региональных показателей вроде валового регионального продукта). Целесообразнее было бы развивать региональную экспертизу и мониторинг параллельно. Это позволило бы строить мониторинг, исходя из запросов экспертов, и порождало бы живой спрос на него со стороны государственных организаций.

7. Опасности федерализма

Как уже не раз утверждалось выше, федерализм вполне органичен для России, и у России есть исторические корни для развития федерализма (конфедерация Киевской Руси, автономия окраин де-факто, мощное самоуправление в виде земства и др.). Правда, это именно корни, тогда как основной ствол ее государственности составляют традиции самодержавия,

борьбы с местничеством и удельностью, жесткой централизации управления. Поэтому нынешняя федерализация России наталкивается на сильное сопротивление общественного сознания, а также на гражданскую пассивность, особенно заметную в таком деле, как самоуправление. Хуже того, бытуют и даже ширятся подозрения федерализма в том, что он чрезмерно усложняет общественную жизнь, что он сеет семена распада государства и т. д.

Увы, у этих опасений есть свои основания. Поэтому, оценивая перспективы федерализации России, стоит сконцентрироваться не на восхвалении достоинств, а на довольно многочисленных теневых сторонах федерализма. Ведь мировой опыт показывает, что федерализм как строй весьма эффективен, но в то же время весьма сложен и при неумелом использовании может оказаться источником весьма серьезных опасностей для общественного развития. Мировая практика внедрения федерализма пестрит примерами неудач, порою весьма тягостных и даже трагических, вроде Гражданской войны в США, которые были порождены именно извращением хода федерализации. Эти опасности нужно знать, чтобы изготовить противоядия, чтобы отслеживать их появление в ходе дальнейшей федерализации, чтобы вовремя демпфировать их.

Ниже предлагается черновой, так сказать, список таких опасностей, построенный в основном на опыте России и США. Нам кажется важным подчеркнуть опыт именно США — этой классической страны федерализма, потому что у нас в России широко бытует мнение, что только у нас, неумех, могут быть такие проблемы. Перечислим только наиболее важные, на наш взгляд, слабости и опасности федерализма, которые чаще всего тревожат российскую общественность и нуждаются в мерах предосторожности при дальнейшем внедрении федерализма в политическую практику.

Главный упрек неосведомленных людей (а таких подавляющее большинство в нашей стране) заключается в том, что федерализм резко **повышает опасность распада страны**. Да, федерализм снимает накал сиюминутных страстей, но он беременен такой опасностью, и пример США показывает это воочию, вокруг этого ломаются копья историков и политологов до сих пор. Американские историки пишут, что семена Гражданской войны были посеяны отцами-основателями из-за муссирования особенностей штатов, и именно это предопределило войну, а не моральные и экономические различия только, как бы на этом ни настаивали (при том единогласно) северяне и южане. Государственный строй при федерализме должен располагать специальными механизмами, для того чтобы гасить тенденции к распаду, — например, категорическим конституционным запретом сецессии (отделения субъектов от федерации). В конституции США этого не было сделано, право на выход оставалось открытым для обсуждения, и накануне Гражданской войны сторонникам единства федерации приходилось искать аргументы в особенностях текста конституции, вплоть до его синтаксиса и грамматики (утверждалось, например, что недаром конституция страны начинается словами «We, the people», т. е. «мы, народ»: раз употреблен определенный артикль, то это единый народ, а не просто «люди», как звучало бы при употреблении артикля неопределенного).

В федерализме есть немало свойств, которые и вправду могут провоцировать возникновение тенденций к распаду. Начать с того, что федерализм (как и демократия, кстати) **не борется к конфликтами**, не гасит их, а едва ли не наоборот: он старается вывести их наружу. Федерализм облегчает ярость конфликта, потому что дает ему выход с самого начала, не копит его под спудом, пока он не приобретет взрывной силы. Это, конечно, хорошо. Однако в том-то и дело, что федерализм учит жить с конфликтом, уживаться с ним, находить компромиссы для противостоящих сторон. А как соблазнительно покончить с конфликтом, приняв сторону одного из спорщиков и «элиминировав» другого. «Есть человек, есть проблема, — говорил незабвенный Лаврентий Павлович, — нет человека — нет проблемы».

Федерализм противостоит такому решению конфликта в принципе. Поэтому он очень трудно укореняется в обществе, где нет культурной привычки к компромиссу.

Далее, федерализм выводит на поверхность общественных отношений одно из самых опасных и неизбежных противоречий всякого государственного устройства, особенно актуальное для крупных по территории стран. Это противоречие в интересах между государством и его частями — районами, городами и т. п. То, что выгодно стране, не обязательно выгодно региону, и наоборот. Это противоречие неснимаемое, оно имеет философские корни в виде противоречия между частями и целым. Его можно лишь ослабить или приспособить к нему саму государственную систему. Собственно, именно это противоречие почти всегда лежит в основе любых сепаратистских тенденций. История федерализма дает этому множеству примеров; это противоречие мучительно ощущали США на ранних этапах становления федерализма в этой стране. Так, в начале XIX века США ввели заградительные пошлины на импорт промышленных товаров, но вице-президент США Кэлхоун, будучи родом с Юга, обличал эти пошлины как выгодные только для промышленного Севера и разоряющие аграрный Юг, который экспортировал в Европу много хлопка и мог купить так любые промтовары куда дешевле. Постоянно сталкивается с этим противоречием и современная Россия (обсуждение этой проблемы см. в разделе «Актуальные проблемы российского федерализма» в параграфе «Экспертиза»).

Противники федерализма часто (и небезосновательно) считают пороком этого строя то, что он **усиливает социально-экономические диспропорции** между частями страны и тем самым нагнетает опасности межрайонных столкновений и распада. В самом деле, предоставление субъектам федерации реальной бюджетной автономии оставляет их как бы один на один с неравномерностью географической среды и территориальной структуры общества, и те из субъектов, в которых сложились относительно благополучные условия для развития, неминуемо становятся все богаче по сравнению с остальными. В перспективе обострение таких диспропорций может вызывать не только неудовольствие, но и протесты, в том числе политические, притом всех частей страны, поскольку граждане повсеместно будут ощущать нарушение территориальной справедливости. Население бедных районов проникнется убеждением, будто развитие страны идет им в ущерб, за их счет, а население богатых районов будет видеть все меньше оснований сосуществовать в одном государстве с бедными районами, считая их обузой.

Поэтому в странах с федеративным устройством всегда приходится уделять особое внимание принципам территориальной справедливости. У центральной власти появляется новая и сложная задача, притом весьма дорогостоящая, — не допускать чрезмерно больших разрывов в уровне жизни между регионами и перераспределять соответствующим образом собранные на федеральном уровне средства. Легко понять, что это неминуемо снижает общую эффективность экономического развития: финансовые средства отвлекаются от размещения их в благополучных (а потому и более продуктивных) районах и передаются в бедные районы с заведомо меньшей отдачей. Однако в социально-политическом плане подобные меры необходимы.

Разумеется, федеральному бюджету не под силу нивелировать все экономические различия между субъектами федерации. Поэтому среди них всегда будет неравенство и по уровню развития, и, главное, по размерам. Нередко эти различия достигают такого размаха, что наиболее крупные регионы получают чрезмерно большое влияние на ход дел во всей стране. Подобная угроза сильно беспокоила основателей первого федеративного государства мира — США, и именно в этой стране было изобретено некое противоядие — верхняя палата с равным представительством всех субъектов независимо от размеров их населения, территории или хозяйства.

Тем не менее самые «сильные» субъекты федерации долго сохраняют возможности для культивирования своей «особости» и позволяют себе игнорировать федеральные решения полностью или частично. Так, на заре американской республики власти штатов Кентукки и Виргиния нуллифицировали (то есть отменили на своей территории) упомянутые выше федеральные законы о подстрекательстве, и федеральные власти ничего не смогли поделать, потому что у этих штатов была многочисленная и боевитая милиция. В нашей стране случаи подобного рода исчисляются десятками; достаточно вспомнить вольности московского руководства при Б. Ельцине, который был вынужден мириться с московской пропиской, «особым» режимом приватизации и многим другим, или многочисленные привилегии крупных российских республик в ту эпоху.

С опасностью распада связан еще один недостаток федерализма: он в известной мере как бы поощряет **конкуренцию между районами и городами**. Строго либеральное представление о бюджетном федерализме гласит, что не следует перераспределять средства между ячейками от богатых к бедным, потому что это наказывает рачительные власти и поощряет неумелых. Вместо перераспределения всегда предлагается свободная конкуренция между властями ячейки: тогда, мол, граждане будут голосовать ногами и переезжать в более благополучные ячейки. Этот механизм работает на повышение эффективности строя, но в то же время порождает отчуждение между частями страны, которое легко растравить политически, и тогда страна окажется на грани развала.

Опасения такого рода рождаются большей частью из-за слабой осведомленности о сущности федерализма. Если в стране назревают некоторые внутренние напряжения, связанные с противостоянием разных частей территории государства, то лучший способ уберечь его от распада — это дать таким частям ту автономию, которая позволит им полностью удовлетворить свои нужды культурного, социального или экономического плана, действуя при этом по собственному усмотрению. Как не вспомнить тут снова знаменитую фразу Б. Ельцина: «Берите суверенитета столько, сколько сможете проглотить»; над ней принято иронизировать, но это говорит лишь о том, что ее позитивное практическое значение современники оценить не в состоянии. Не исключено, что в будущем ее будут считать одним из самых точных определений федерализма — тем более что этот маневр Президента России способствовал сохранению целостности страны. Достаточно вспомнить, что в то время были крайне обострены опасения распада. Одним из самых популярных клише было «югославизация России». Маневр Президента Ельцина выбил почву из-под ног радикальных сепаратистских движений и помог рассеять энергию распада. Однако, следует признать, за сохранение целостности страны пришлось заплатить целостностью системы государственной власти.

Конечно, указанный выше рецепт не годится, если речь идет о стремлении выделиться из данного государства, получить политическую самостоятельность. Однако в практике суверенных государств (если это не империи с контрастными по культуре колониями) вопрос редко стоит именно таким образом. Чаще всего проблема в желании устраивать свою жизнь по местным традициям и обычаям, без указки сверху. Такие претензии легко снимаются федерализмом. И у жителей, и у региональных политиков исчезают аргументы в пользу необходимости политического отделения, коль скоро они получают возможность решать свои проблемы самостоятельно, не выходя из рамок сложившейся государственности. Если политики продолжают в этих условиях настаивать на политическом отделении, то это начинает выглядеть как чистое политиканство, желание заполучить для себя международный статус любой ценой.

В этом смысле федерализм — хорошее лекарство против политического сепаратизма, но это его свойство далеко не очевидно. В глазах неискушенного гражданина, придерживающегося централистских взглядов (или такого же политика), его заслоняет то, что

центральные власти в федеративном государстве выглядят заведомо куда менее сильными и грозными, чем в унитарном. Из-за этого все здание государственности предстает слабым, готовым развалиться. Это не так, утверждают федералисты. Да, центральные власти слабеют (в смысле объема полномочий), но усиливаются субфедеральные звенья, здание оказывается многоэтажным, а государство — многоядерным. В целом оно становится несомненно сильнее, устойчивее по отношению к внешним потрясениям. Это обстоятельство подтверждается тем, что громоздкие, сильные с виду, но централизованные, а потому слишком жесткие империи рано или поздно разрушались.

Федерализм открыто нацелен на решение того тягостного противоречия любого государственного устройства, о котором говорилось выше, — противоречия в интересах между государством и его частями. Именно для улаживания этого противоречия создается при федерализме верхняя палата. В этой палате представители каждой части страны могут решающим образом влиять на принятие общегосударственных решений, не допуская ущемления прав отдельных членов федерации. Тем самым каждое важное государственное решение становится плодом межрайонного компромисса. На его достижение уходит немало времени, и по видимости это осложняет работу властей, но игра стоит свеч: в результате принятые по такой процедуре решения не несут в себе семян развала страны.

Как ни парадоксально это звучит, но сама борьба за единство страны может оказаться еще одной слабостью федерализма. На ранних этапах внедрения федерализма (а мы переживаем именно такой этап) центральные власти бывают постоянно озабочены наличием подобных тенденций и часто оказываются перед соблазном ограничивать свободу граждан и политической жизни под флагом борьбы с сепаратизмом. Классическим примером того, как можно **душить свободу ради единства страны**, считаются пресловутые законы об иностранцах и подстрекательстве к мятежу (Aliens and Sedition Acts). Они были приняты в США на рубеже XVIII и XIX веков ради борьбы с «излишним» влиянием западноевропейских идей, которые угрожали-де единству союза американских штатов (по этой причине многие критики официальных властей сели в тюрьму).

Есть еще одна, притом большая, группа проблем, которую можно причислить к списку опасностей федерализма, это **нарушение демократии в субъектах и городах**. Дело в том, что автономия субъектов федерации открывает возможность для создания в них политических режимов, существенно отличных от тех, которые сложились на общегосударственном уровне. Среди них могут оказаться весьма далекие от общепринятых норм демократии. Как правило, они складываются благодаря извращению демократических норм, манипулированию избирательным процессом и демагогии местных политиков, которые соблазняют избирателей лживыми посулами или играют на дурных местных обычаях. Однако нередко случается, что эту практику удается облечь в законодательную форму, прикрываясь правами политической автономии субъектов федерации. Впрочем, еще чаще это случается и на уровне муниципальных властей.

Политическая история США, например, изобилует примерами такого рода. Классический образец демагога-губернатора описан в романе Уоррена «Вся королевская рать», который основан на вполне реальных событиях в штате Луизиана в 30-х годах прошлого века, где губернатором стал Хью Лонг; несмотря на открывшиеся после его убийства в 1935 году многочисленные «злоупотребления служебным положением», его имя до сих пор весьма популярно среди простых жителей штата. В городах Америки были широко распространены т. н. партийные машины — сплоченные полукриминальные организации (обычно под вывеской демократической партии), которые раз за разом приводили в кресло мэра своих ставленников и обеспечивали безнаказанность своих незаконных своекорыст-

ных действий. В стране даже привился язвительный термин, обозначающий такого рода явления: убежище мелких негодяев (shelter of small rascals). Борьба с этими «убежищами» была сильно затруднена именно из-за федеративного устройства государства: у федеральных властей было крайне мало легальных возможностей для вмешательства в дела региона или города, где «машина» контролировала и администрацию, и полицию, и суды. С такими «машинами» приходилось считаться даже президентам США. Борьба с ними была долгой, но успешной, хотя одна из них — т. н. машина Дейли — дожила до 70-х годов в Чикаго.

Федерализм в своем идеальном виде противостоит идее неделимости суверенитета, потому что он основан на том, что федерация создается путем передачи суверенитета субъектами на общегосударственный уровень, но передаче не полной, а частичной. Тем самым федерализм признает право на двойной суверенитет — государства и субъекта, — и вопрос о соотношении этих двух частей суверенитета остается открытым. Некоторые федерации начинали как довольно рыхлые объединения субъектов, и права последних считались выше, чем общегосударственные, в случае расхождения их друг с другом. Это постоянно держало проблему целостности страны под напряжением. Так было, в частности, в США, где в силу традиции до сих пор муссируется идея «прав штатов», согласно которой местные законы были важнее федеральных в случае расхождения. Суды в США очень долго практиковали такой взгляд. При Ф. Рузвельте Верховный суд состоял из членов, назначенных его предшественниками, и они постоянно тормозили общенациональные меры Рузвельта ссылками на то, что данное дело есть внутреннее дело каждого штата. Даже законы о борьбе с монопольными ценами все время натывались на то, что пусть-де об этом судит каждый штат. Сейчас «права штатов» возникают как тема политической жизни довольно редко, традиции эти становятся достоянием истории, но они уже успели сильно осложнить процесс политического развития страны.

Есть и третья группа проблем, которую можно считать недостатком федерализма как государственного строя. Это **сложности управления**. Они угрожают снижением эффективности действий государства и заставляют уделять этой проблеме напряженное и повседневное внимание. В нашей стране, с ее этатистскими традициями, подобная черта федерализма чревата особенно большими трудностями, поскольку общественное мнение склонно перепоручать такие заботы своим избранникам и отвлекаться от надзора за ними или активного участия в политическом процессе (кроме процедуры выборов).

Одна из главных сложностей управления состоит в том, что федерализм — структура скорее сетевая, чем иерархическая, и отсутствие четкой иерархии в территориальной структуре ведет к **запаздыванию распространения импульсов нововведений**. Американский публицист Ноэль Коткин писал о том, что местные власти в США во многом сами виновны в бедствиях городов (особенно крупных) вроде геттоизации, опустения центров и т. п., потому что не сумели рассмотреть грядущие перемены в общественной жизни страны, так как с их уровня власти открывался слишком узкий горизонт. Это относится и к субъектам федерации, хотя и в меньшей степени. Централизованное государство с его четкой иерархической структурой власти гораздо эффективнее функционирует в этой области, оно способно распространять нововведения из центра по всей структуре с помощью прямых директив, не будучи скованным теми ограничениями, которые так типичны для федерализма.

В этой связи надо упомянуть и **разрыв законодательного пространства**, который доставляет много хлопот жителям федераций. Субъекты федерации имеют свои уставы и конституции, в них право может быть трактовано по-разному. В США в 22 штатах есть смертная казнь, в остальных нет, нет ее и на федеральном уровне. Деяние, вполне легальное в одном штате, может сурово караться в другом. Жить в такой стране и оставаться добропорядочным

гражданином — настоящее искусство. В России есть резкое неприятие такого разнобоя, и работа комиссии Козака была во многом вдохновлена именно этим чувством. Между тем этот разнобой есть неотъемлемая черта федерализма. Вопрос лишь в том, чтобы единым оставалось правовое пространство страны (то есть самые общие представления о том, «что такое хорошо и что такое плохо») и чтобы граждане привыкли учитывать это обстоятельство в своей повседневной жизни.

Завершая обзор этих опасностей федерализма, хотелось бы подчеркнуть, что в них нет ничего фатального. Все они могут быть устранены или демпфированы при должной структуре законодательства, должном функционировании исполнительной и судебной власти и, главное, при должной политической активности и грамотности граждан.

К этой проблематике — к предохранению государственного устройства от опасностей федерализма — имеет отношение один эпизод, который имел место при строительстве федерализма в новой России. Во время Конституционного совещания летом 1993 года одному из авторов этих строк (Л. С.) удалось собрать 18 подписей под неким **Манифестом целостности федеративной России** (среди подписантов были почти все члены Президентского совета, а также Е. Гайдар, Г. Попов, А. Собчак и некоторые другие). В документе были изложены пять принципов, которые предлагалось вменить каждому субъекту федерации для введения в его конституцию или устав, после чего субъект был почти свободен для составления своего Основного закона. Идея была в том, чтобы все эти принципы, в одинаковом терминологическом оформлении, были введены во все без исключения конституции и уставы субъектов федерации. Вот эти принципы:

1. Запрет на выход из федерации (запрет на сецессию).
2. Запрет на одностороннее изменение статуса (объявление себя республикой и т. п.).
3. Запрет на недемократические формы государственности (например, теократию).
4. Запрет на превращение административных границ в государственные, то есть на препятствование свободному движению товаров, людей, информации.
5. Верховенство федерального закона над местным в случае расхождения.

Документ не вошел в обиход совещания по некоторым тактическим причинам, но его следы легко обнаружить в нескольких статьях Конституции 1993 года. Об этом свидетельствует таблица 7.

Выводы

1. Федерализм не противоречит историческим традициям российской государственности. На ее заре, в Киевской Руси, он существовал в форме т. н. протофедерализма, а в последующем постоянно присутствовал в скрытом виде, прежде всего по причине слишком большого территориального размера государства, которым было невозможно управлять из единого центра сугубо унитарными методами.
2. Несмотря на короткий срок развития и наличие негативных традиций советского периода, федерализм уже пустил в нашей стране глубокие корни, которые уже слишком глубоки для того, чтобы федерализм можно было ликвидировать без потрясений основ российской государственности.
3. Развитие федерализма в России шло сложным путем, с заминками и попятными движениями, но самые опасные фазы его внедрения в жизнь уже позади, а его заслуги в деле становления новой российской государственности несомненны: он помог избежать территориального развала страны, лишней раз показав, что федерализм сам по себе — это лекарство от сепаратизма, а не яд, а заодно весьма способствовал развитию демократических навыков среди граждан благодаря множеству кампаний по выборам региональных и коммунальных властей.

Таблица 7	
Принцип	Конституция РФ
1. Запрет на выход из федерации (запрет на сецессию)	Ст. 4, ч. 1. Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. Ст. 4, ч. 3. Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории. Ст. 13, ч. 5. Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на... нарушение целостности Российской Федерации...
2. Запрет на одностороннее изменение статуса	Ст. 66, ч. 5. Статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом.
3. Запрет на недемократические формы государственности	Ст. 5, ч. 3. Федеративное устройство Российской Федерации основано на... единстве системы государственной власти... Ст. 72, ч. 1. В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: а) обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам... н) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления...
4. Запрет на превращение административных границ в государственные, то есть на препятствование свободному движению товаров, людей, информации	Ст. 8, ч. 1. В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Ст. 71. В ведении Российской Федерации находятся: ...ж) установление правовых основ единого рынка...
5. Верховенство федерального закона над местным в случае расхождения	Ст. 4, ч. 2. Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации.

4. Как и в некоторых других федеративных государствах, в России федерализм оказался на первых порах слишком сложным видом государственного устройства, и его пришлось в известной мере упростить, приспособив к реалиям унаследованных государственных традиций. Это выразилось в отказе от общих выборов глав исполнительной власти регионов и усилении их зависимости от президентской власти, а также некоторых других шагах.
5. Развитие федерализма в России вызывает живейший интерес ученых, и не только в нашей стране, и сложившаяся вокруг этой проблемы международная полемика весьма способствует углублению понимания протекающих в нашей стране политических процессов, даже отвлекаясь от их чисто «идеологических» оценок (в той мере, в какой федерализм воспринимается на Западе как своего рода оселок демократичности развития общества).
6. Бюджетный федерализм в России был за последние годы кардинально усовершенствован и в некоторых отношениях может служить образцом для мирового опыта. Тем не менее у него есть недостатки, которые следует изживать по следующим трем (как минимум) направлениям: 1) передавать на уровень субъектов федерации наиболее устойчивые налоги (прежде всего НДС), чтобы гарантировать региональные бюджеты от внезапных и резких скачков финансовой обеспеченности, а «наверх» забирать наименее устойчивые (прежде всего налог на прибыль); 2) приступить к введению налога на собственность физических лиц (на недвижимость) по реальным рыночным оценкам, а не по искусственным нормам БТИ, но вводить его постепенно и аккуратно, чтобы не увеличить налоговое бремя граждан сверх той меры, за которой могут возникнуть социально-политические протесты; 3) наладить взимание подоходного налога с граждан по месту жительства, а не работы, так как этот налог предназначен прежде всего для оказания социальных и бытовых услуг, что логичнее всего делать по месту жительства.
7. В законодательной деятельности федеральных органов все еще слабо просматривается учет региональных последствий принимаемых на этом уровне решений, поэтому назрела необходимость организовать тщательную экспертизу общероссийских законопроектов на предмет их возможных региональных последствий. Прежде всего, следует ввести обязательное правило сопровождать каждый законопроект подобной экспертизой, а также вменить оценку таких экспертиз подразделениями либо Совета Федерации, либо Администрации Президента (или, лучше всего, и тем и другим органом власти).
8. Отмена прямых выборов исполнительной власти субъектов РФ негативно сказалась на устойчивости государственной власти на местах. Население повсеместно воспринимает губернаторов как московских назначенцев, пирамида местной элиты часто выстраивается без их участия, им все труднее демпфировать ущемляющие местные интересы решения федеральных властей, даже если эти решения принимались ради очевидной общегосударственной пользы. Однако немедленное восстановление прямых выборов губернаторов вряд ли целесообразно, потому что в условиях кризиса на них окажет слишком сильное влияние чисто протестное голосование «на злобу дня». Тем не менее в перспективе (притом самой ближней) восстановление прямых выборов в регионах представляется императивом.
9. Некоторые проблемы политического федерализма, еще недавно весьма актуальные, потеряли свою остроту и не должны отнимать слишком много внимания властей и общественности. К таковым относятся: 1) этнический признак в российском федерализме, который постепенно размывается по мере рассредоточения титульных наций за пределы соответствующей республики; вместо излишнего внимания к политической стороне этого вопроса следует переводить его как можно активнее в плоскость культурную; 2) проблема асимметрии РФ, которая снимается все более однородным отношением федеральных вла-

стей ко всем региональным вопросам вне зависимости от титула субъекта федерации; 3) ревизия АТД, которая имеет смысл в случаях с «микросубъектами» вроде национальных округов, неспособных к полнокровной общественной жизни в одиночку из-за малых размеров населения, но лишены всякого резона во всех остальных случаях, особенно если заходит речь об укрупнении под предлогом простоты управления регионами со стороны центра (в федеративном государстве у него нет таких задач); 4) приведение в соответствие законов федерации и субъектов, где уже проделана большая работа, а оставшиеся расхождения могут быть улажены по сложившимся традициям и законам, основанным на четких указаниях Конституции РФ; 5) существование президентских федеральных округов, которое вызывало такие жаркие споры и даже опасения (например, их перерастания в новые ячейки АТД), практика же показала, что на деле их возможности влиять на реальную жизнь регионов крайне ограничены, хотя потенциал этого института власти (не конституционного, но в рамках президентской власти вполне легитимного) остается весьма существенным и заслуживает дальнейшего использования.

10. Пора заканчивать эксперименты с процедурой формирования Совета Федерации. Конституция РФ явно отделяет эту процедуру от той, которая принята для Государственной думы, поскольку применяет для этого два разных термина — формирование и избрание (ст. 96). Нынешняя процедура вполне соответствует этому, и укрепление авторитета СФ, в котором он явно нуждается, нужно вести иными путями, нежели изменение порядка формирования. Однако в более отдаленной перспективе прямые выборы членов СФ видятся неизбежным этапом роста политической зрелости электората, и на них стоит переходить (по примеру США, которые, впрочем, пошли на это спустя 126 лет после принятия конституции...).
11. Если удастся существенно увеличить влияние Совета Федерации, то можно смириться с ликвидацией выборов в Государственную думу по одномандатным округам. Эти выборы играли большую роль в демократизации выборного процесса в России, их отмена была воспринята многими как антидемократический шаг. Между тем он вполне соответствовал назначению нижней палаты — представлять мнение граждан всей страны, а не отдельных ее частей, поскольку последняя цель оставалась за Советом Федерации.
12. «Велико незнание России», — говорил Гоголь. Эти слова очень актуальны и сегодня. На это указывает крайне низкий уровень региональной статистики в нашей стране, и низкий он не потому, что Госкомстат трудится плохо, а потому, что власти не выказывают нужды в такой статистике, полагаясь в решении региональных вопросов на пресловутое «ручное управление». Об этом свидетельствуют второстепенное место и низкий уровень исполнения тех частей государственных программ социально-экономического развития России, которые в изобилии изготавливаются в последние годы. Резкое усовершенствование региональной статистики должно стать одной из первостепенных задач административной реформы.
13. Российские власти все еще не обладают региональной политикой и стратегией в связной, разумной и законченной форме. Попытки создания такого документа многочисленны, но все они страдают тяжелыми пороками. Главные из этих пороков — крайне низкая осведомленность о разнообразии страны и специфике ее развития в отдельных частях, чрезмерный экономизм в ущерб социально-культурным аспектам общественного развития, плохая связь с бюджетным процессом, пережитки «госплановщины» (директивный тон приказов в адрес частной по преимуществу экономики). Создание здоровой и современной региональной политики должно стать первостепенной задачей Минрегиона, в решении которой ему следует гораздо шире опираться на научную общественность страны.