

ЕСТЬ ЛИ БУДУЩЕЕ У РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА?

Вячеслав ГЛАЗЫЧЕВ

доктор искусствоведения, профессор,
заведующий кафедрой гуманитарных
дисциплин АНХ при Правительстве РФ

Оикonomia • Полтика

ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ • ΠΟΛΙΤΙΚΑ

Все формальные институты федерализма в современной России наличествуют, и уже потому нет оснований сомневаться в том, что номинальному федерализму суждено здесь достаточно долгое будущее, тем более что чрезвычайная пестрота картины административно-территориального деления способствует такой устойчивости. Несомненно, общим является только одно: в первую очередь и в наибольшей степени в сохранении *status quo* заинтересованы региональные элиты, составляющие половину российского истеблишмента. Все остальное специфично.

В одних случаях (бывшие Коми-Пермяцкий, Агинский Бурятский или Усть-Ордынский Бурятский автономные округа) заинтересованность местной элиты выражается прямо и открыто. В других ситуациях за стремлением удержать субъектность региона стоит реальное опасение утраты доходов без надлежащей компенсации. Это определило длительность борьбы Архангельской области за аннексию Ненецкого АО — борьбы, в которой область, при поддержке Москвы, одержала фактическую победу, не закрепленную, однако, в правовом отношении, поскольку получить поддержку населения округа на обязательном референдуме было бы невозможно. По той же причине удерживают субъектность более мощные Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа.

Уникальный казус договора Федерации с Татарстаном лишь подчеркивает очевидный факт — при номинальном равенстве отношений к частям своей территории Россия продолжает традиционную для Российской империи практику диф-

ференцированной региональной политики. Новейший по времени эксперимент — дополнение полномочий полпреда Президента РФ в только что образованном Северокавказском федеральном округе полномочиями вице-преьера федерального правительства — может как остаться уникальным, так и перерасти в системный подход к региональной политике, причем либо избирательно, либо (что сомнительно) в универсальном модусе.

Эта традиционность сказывается и в том, что имперско-советская практика получения федеральной поддержки для региона как предполагала ранее, так подразумевает до сих пор технологию индивидуальных переговоров региональных лоббистов с министерствами и ведомствами, что привносит в сферу региональной политики элемент специфической игры. Принятые обеими сторонами правила такой игры делают федеральных чиновников активными сторонниками номинального федерализма, поскольку таковой позволяет видеть не столько карту страны, сколько таблицу, в которой в горизонтальных строках размещаются субъекты Федерации, а в столбцах — величины ВРП, отчислений в федеральную казну и обратных трансфертов. Это чрезвычайно упрощает план-карту деятельности ведомств, для которых все тонкости обустройства жизни субрегионов и городов в пределах субъекта Федерации оказываются излишним информационным «шумом» и элиминируются.

Такого рода схема взаимоотношений подменяет во многом иллюзорную «вертикаль власти» пучком импульсов, идущим от федерального центра к вершинам властных «пирамид» регионального масштаба, не далее. Наличие в каждом регионе многих десятков территориальных органов федеральных органов исполнительной власти никоим образом не меняет положение дел, при котором специфический российский федерализм обретает вполне предметные черты и утрачивает свой номинальный характер.

Разумеется, стремление федеральной власти к единству правового поля, обусловившее в 2000 году возникновение внесистемного института полномочных представителей Президента, не устраняет ряд трудностей практики региональной политики. Эти трудности отчасти унаследованы от советской системы, отчасти вновь и вновь порождаются столкновением универсальной правовой нормы (будь то кодекс — лесной, водный, земельный, градостроительный, жилищный — или закон о местном самоуправлении) с многообразием укладов на местах.

Принцип самоопределения наций, оформленный европейскими романтиками начала XIX века и в прагматических интересах подхваченный российскими социал-демократами, был, как известно, весьма специфическим образом воплощен в устройстве Советского Союза, что облегчало сугубо манипулятивное управление из центра, но большинство проблем оказалось загнано вглубь, с чем мы постоянно сталкиваемся сегодня и что нам не удастся преодолеть еще долгое время. Известно, что при установлении административно-территориального деления в сталинское время границы между союзными республиками проводились так, чтобы они не вполне совпадали с ареалами расселения основных этнических групп. В целом та же схема была использована и при делинеации автономных областей РСФСР, ставших теперь республиками в составе РФ (за исключением специфического образования в виде Еврейской АО). Известно, что, за немногими исключениями, в этих республиках так называемый титульный народ отнюдь не образует большинства населения, что создавало и создает существенные внутренние трения при сложении и воспроизводстве территориальных элит, а ряде случаев (не говоря уже о Дагестане) определение титульной этнической общности неосуществимо в принципе — с «переменными успехом» будучи кое-где

замещено удвоением в названии: Карачаево-Черкесия, Кабардино-Балкария, а в недавнем прошлом — Чечено-Ингушетия.

Не подлежит сомнению, что отсутствие внимания к этнокультурным автономиям (достаточно эффективная канадская модель) при акцентировке совмещения административно-территориального деления с поименованием так называемого титульного этноса приводило и будет приводить к немалым затруднениям, поскольку довольно легко порождает националистические настроения этночувствительной интеллигенции, способные влиять на сферу внутренней политики. Как нет сомнений и в том, что в обозримом будущем обособление этнокультурных автономий от административно-территориального деления политически невозможно.

Несколько иначе обстоит дело с территориями, разделенными по областной схеме. Границы многих из них находились в движении на протяжении всей советской эпохи, в целом меняясь более 20 раз. Области отъединялись, сливались, обменивались районами¹, что, кроме неизбежных неудобств, вызываемых перестановками и переездами, не оказывало сколько-нибудь существенного влияния на ситуацию. Сложившийся порядок дел с большим или меньшим успехом обеспечивает повседневное функционирование унаследованных от советской эпохи схем обеспечения базовых основ жизнедеятельности людей и поддержание в сносном состоянии наличных инфраструктур здравоохранения, образования и пр. Иными словами, повседневное функционирование в целом индифферентно к реконструкциям административно-территориального деления. Иначе обстоит дело с сюжетом развития.

Фразеология развития, при сверхконцентрации средств в федеральном центре, равно как мощь советской традиции, понуждает региональную власть брать на себя функцию ведущего, если не единственного, субъекта развития. Это, конечно же, прямое извращение, поскольку в отношении развития у власти субъекта Федерации есть иная функция: посылно формировать условия для успешной деятельности подлинных субъектов развития — бизнеса, самозанятых граждан и их объединений начиная с местного самоуправления. Тем не менее, вопреки декларациям, региональная власть воспринимает себя именно субъектом социально-экономического развития, и, что особенно существенно, как раз в этом качестве ее рассматривают федеральные органы власти, благодаря чему уже отнюдь не номинальный, а вполне реальный, хотя и весьма специфический, тип федерализма имеет все основания воспроизводить самое себя.

Впрочем, как отмечалось, все федерации уникальны и Россия не является здесь исключением. Специфика же заключается в том, что нынешний российский федерализм трудно совместим с идеологией модернизации и инновационного развития.

¹ В советское время основным двигателем изменений были не столько соображения удобства администрирования, сколько стремление выровнять число членов ВКП(б) (позднее КПСС) по регионам.