

**Международный фонд  
социально-экономических и  
политологических исследований  
(Горбачев-Фонд)**

**К НОВОЙ МОДЕЛИ  
РОССИЙСКОГО  
ФЕДЕРАЛИЗМА:  
ВЗГЛЯД ИЗ РЕГИОНОВ**

*Доклады проекта – 2011*

**Москва 2011**

«К новой модели российского федерализма: взгляд их регионов» Доклады проекта — 2011 Междунар. фонд соц.экон. и политол. исслед. (Горбачев — Фонд). — М.: Горбачев — Фонд, 2011. — С. 40

В брошюре опубликованы материалы, подготовленные по результатам второго этапа исследовательского проекта «К новой модели российского федерализма: взгляд их регионов».

Проект осуществляется в 2010 — 2012 гг. на базе Международного Фонда социально-экономических и политологических исследований (Горбачев-Фонд) при поддержке Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртуров (09-93558-000-GSS).

**Координаторы проекта:** *Ольга Здравомыслова*, д.ф.н. Горбачев Фонд, *Андрей Рябов*, к.и.н. Горбачев Фонд, Павел Палажченко, Горбачев Фонд. **Члены рабочей группы:** *Михаил Безбородов*, Петрозаводский ГУ, *Надежда Борисова*, доцент Пермский ГУ, *Ирина Бусыгина*, д.полит.н., МГИМО(У), МИД РФ, *Леонид Вардомский*, д.э.н., Институт экономики РАН, *Игорь Задорин*, руководитель исследовательской группы Циркон, *Андрей Захаров*, к.ф.н., журнал «Неприкосновенный запас», *Наталья Зубаревич*, д.географ.н. Независимый институт социальной политики, *Виктор Ларин*, д.и.н. Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока РАН, Владивосток, *Андрей Макарычев*, д.полит.н., Волго-Вятская Академия государственной службы, Нижний Новгород, *Елена Морозова*, проф. Краснодарский ГУ, *Михаил Рожанский*, к.филос.н. руководитель Центра независимых социальных исследований, Иркутск, *Алексей Савченко*, к.и.н., Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока РАН, Владивосток, *Ростислав Туровский*, д.полит.н МГУ им. Ломоносова, *Мидхат Фарухшин*, член-корр. АН РТ, д.ф.н., Казанский ГУ, *Ольга Шнырова*, к.и.н. Ивановский Государственный университет, исторический факультет, *Александр Юсуповский*, к.филос.н., член Совета по национальной стратегии.

*Под редакцией О.М. Здравомысловой и А.В. Рябова*

сайт проекта: <http://www.gfproject.ru>

**ISBN 978-5-86493-148-6 © Горбачев-Фонд, 2011**

# Содержание

## Доклады

<b>Резюме исследования</b> <b>«Состояние и перспективы развития</b> <b>российского федерализма в массовом</b> <b>сознании и экспертных оценках»</b> .....	5
<b>«Имперский синдром»: о восприятии федерализма</b> <b>представителями российской региональной элит</b> <i>Андрей Захаров</i> .....	11
<b>Дискуссия о российском федерализме: к итогам</b> <b>«круглых столов в регионах</b> <i>Андрей Рябов</i> .....	23
<b>Приложение. Список участников</b> <b>«круглых столов» в регионах</b> .....	34

## От редакторов

В мае 2011 г. были подведены итоги социологического исследования **«Состояние и перспективы развития российского федерализма в массовом сознании и экспертных оценках»**.

В сентябре — октябре 2011 года в нескольких региональных центрах РФ были проведены «круглые столы», на которых обсуждались итоги социологического исследования, проведенного в рамках проекта «К новой модели российского федерализма» исследовательской группой ЦИРКОН, а также другие актуальные темы, связанные с проблематикой федерализма и федеративных отношений в современной России. «Круглые столы» с участием экспертов, представителей местных властей, общественных организаций и бизнеса состоялись в Нижнем Новгороде, Иванове, Краснодаре, Перми, Иркутске, Владивостоке, Казани и Петрозаводске. Во всех «круглых столах» приняли участие представители рабочей группы проекта из числа московских экспертов.

В этом выпуске докладов проекта представлены:

1. Выводы социологического исследования;
2. Основанный на материалах неформализованных интервью, проведенных в рамках исследования, обобщающий текст; Его автор (А.А. Захаров) анализирует особенности понимания проблемы федерализма и видения ее перспектив представителями российской региональной элиты;
3. Аналитический обзор дискуссий на «круглых столах» (А.В. Рябов)

## РЕЗЮМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ «СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В МАССОВОМ СОЗНАНИИ И ЭКСПЕРТНЫХ ОЦЕНКАХ»

Исследование проводилось в 4-х регионах России по выборкам, репрезентирующим взрослое население данных регионов по полу, возрасту и образованию. Общий объем выборочной совокупности составил 1603 респондента.

Был проведен опрос представителей региональной интеллектуальной и управленческой элиты в парадигме качественного исследования (в соответствии с гайдом — «путеводителем» неформализованного интервью). Всего собрано 34 неформализованных интервью в регионах и экспертная сессия с участием представителей экспертного сообщества в Москве.

### Выводы исследования

1. В массовом сознании и экспертных оценках **отсутствует последовательное доминирующее мнение по поводу региональной автономии: нет сколько-нибудь заметного преобладания федералистских, децентралистских, регионалистских установок.**

Массовые представления о федерализме довольно противоречивы, информированность населения об основных принципах федеративного устройства страны слабая, отсутствует единое мнение о перспективах развития России как федерации.

По большинству вопросов, поставленных в исследовании, нет фактически доминирующей точки зрения (как со стороны представителей региональных элит, так и со стороны граждан), но существует значительный разброс взглядов на состояние и перспективы развития российского федерализма.

Таблица 1. Выборочная совокупность исследования

№	Федеральный округ	Регион	Массовые опросы населения (количество респондентов, план)	Массовые опросы населения (количество респондентов, итог)	Экспертные интервью (количество респондентов, план)	Массовые опросы населения (количество респондентов, итог)
1	Центральный	Ивановская область	400	400	7-8	11
2	Приволжский	Пермский край	400	402	7-8	8
3	Приволжский	Республика Татарстан	400	400	7-8	8
4	Южный	Краснодарский край	400	401	7-8	7
	ИТОГО		1600	1603	30-32	34

**2. На сегодняшний момент запрос на политическую или административную автономию субъектов Федерации не формулируется ни гражданами, ни региональными элитами.**

Согласно наиболее распространенной среди экспертов точке зрения, основным принципом развития федерации должна стать экономическая самостоятельность ее субъектов, которая может быть достигнута посредством возвращения налогов в распоряжение регионов. Население также в большей мере поддерживает идею устранения существующего «перекоса» (в сторону центра) в распределении налогов.

**3. В региональных элитных группах существует понимание необходимости большей самостоятельности местного самоуправления (МСУ) и расширения его полномочий, подкрепленных экономически.**

При этом **признается сегодняшняя неготовность (или неполная готовность) органов МСУ к самостоятельности.** Подчеркивается, что одна из важнейших проблем здесь — кадровая, связанная с острым дефицитом на местах профессионалов-управленцев.

У населения также нет определенного мнения по поводу самостоятельности МСУ, во многом — из-за слабой осведомленности о его деятельности и, в целом, низкого уровня гражданской активности.

**4. В настоящий момент принципы административного деления федерации не составляют предмета особого внимания региональных элит, а у населения вовсе не существует мнения по поводу того, каким должно быть административно-территориальное деления Российской Федерации.**

Преобладающая в ответах экспертов мысль заключается в том, что система находится в устойчивом равновесии, и никакие изменения не требуются, поскольку могут привести к новым проблемам и конфликтам.

Результаты опроса населения продемонстрировали противоречие: в одной стороны, большинство высказывается за сохранение существующего административно-территори-

ального деления страны, с другой — положительно относится к сокращению числа субъектов РФ. Видимо, данная тема находится на периферии общественного сознания, во всяком случае, не относится к числу актуальных на сегодняшний момент проблем.

Та же ситуация наблюдается и в отношении к федеральным округам. Эксперты отрицательно относятся к данному институту; считая, что поставленные перед округами задачи в свое время были выполнены, и сейчас в этой надрегиональной административной надстройке нет никакой необходимости — а у населения нет определенного мнения по данному вопросу.

**5. *Нынешняя конфигурация отношений между центром и регионами признается адекватной «переходному периоду», которому больше соответствует централизация.***

Признается, что данная конфигурация должна смениться децентрализацией — но тогда, когда к этому будут готовы региональные и особенно местные власти. Кроме переходного периода, оправдывающего, по мнению многих экспертов, отказ от некоторых принципов федерального устройства, другим «оправданием» свертывания федерализма является, по мнению экспертов, неготовность населения ни к самоуправлению, ни к прямым выборам губернаторов, ни к коллегиальной системе управления регионом. (*Из экспертных интервью: «У людей нет готовности к принятию решений, они плохо ориентируются в правовых аспектах самоуправления, и наконец, местному управлению не хватает инициативы». «Население не в состоянии сделать осознанный ответственный выбор». «Менталитет в России настроен на единоначалие»*).

В этом видится серьезная проблема, но представлений о том, как ее решить, как понять, когда региональные и местные власти будут готовы «принять» расширенные полномочия, и что следует для этого предпринять, ни у экспертов (ни тем более у граждан) не выявлено.

**6. В массовом сознании и экспертных оценках *присутствует понимание того, что важно скорректировать межбюд-***



**жетные отношения и перераспределить полномочия между центром и регионами.** Эксперты рассматривают это как необходимые условия развития федерализма. В то же время другое условие — восстановление прямых выборов глав регионов — оценивается экспертами неоднозначно («нынешняя модель — не лучшая система управления регионом, но другие варианты в настоящее время (на нынешнем этапе) еще хуже»).

В отличие от экспертов мнение населения по этому вопросу более определено: большинство поддерживает выборность губернаторов, как и прямые выборы представителей в Совет Федерации. Причем мнение о том, что органы власти (не только губернаторы) должны избираться гражданами, доминирует уже на протяжении 20 лет в массовых опросах общественного мнения.

**7. Преобладания какой-либо одной из четырех выделенных обобщенных групп граждан** по разделяемым позициям в отношении взаимодействия «центр — регионы» (**«федералисты», «унитаристы», «сепаратисты», «остальные»**) **не выявлено.** Доля сторонников идей федерализма составляет чуть более трети населения опрошенных регионов. Сепаратистские устремления, как среди населения, так и среди региональных элит, на сегодняшний день распространены крайне слабо.

**8. Важными факторами,** которые способствуют (или, напротив, препятствуют) развитию федерализма и федералистского сознания являются **уровень экономического развития региона и наличие этнонациональной и/или региональной (в т.ч. локальной) идентичности граждан региона.**

Так, население Пермского края и Республики Татарстан оказалось более склонно к декларированию «федералистских установок», чем население Ивановской области и Краснодарского края. Это, во-первых, обусловлено тем, что Пермский край и Татарстан являются регионами «донорами» со сравнительно высоким уровнем экономического развития. Во-вторых, в этих субъектах РФ оказалась более ярко выражена региональная идентичность: в Татарстане

### *К новой модели российского федерализма:*

---

она основана на этнонациональной компоненте и статусе национальной республики; в Пермском крае — на своеобразии региональной («сибирской» или «уральской» идентичности).

В свою очередь эксперты считают, что главный фактор развития федерализма — региональная экономика: они высказались за экономическую самостоятельность регионов, в частности, за перераспределение или возвращение налогов в распоряжение субъектов федерации. В качестве условий и факторов развития федерализма и федералистской культуры эксперты выделили важность демократизации (в том числе развития гражданского общества и гражданской активности населения), преодоления коррупции и правового нигилизма.

## «ИМПЕРСКИЙ СИНДРОМ»: О ВОСПРИЯТИИ ФЕДЕРАЛИЗМА ПРЕДСТАВИТЕЛЯМИ РОССИЙСКОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭЛИТЫ<sup>1</sup>

Знакомство с массивом экспертных интервью, свидетельствует о том, что в настоящее время российская элита едва ли готова к практическому применению федеративной модели. Стабильная работа любой федерации, представляющей собой добровольный союз, базируется на понимании центральными и региональными элитами выгоды договора и непрерывности федеративного торга, а также на осознании того факта, что, порой уступая партнерам по договорному процессу, каждая из сторон, в конечном счете, может выиграть сама. Кроме того, политический этос подобного типа влечет за собой уважение меньшинств, вступающих в договорные отношения с более крупными партнерами в стремлении к самозащите и самоопределению. Однако во мнениях и убеждениях, разделяемых представителями российских региональных элит нынешнего времени, оба упомянутых элемента почти полностью отсутствуют. Региональные лидеры не понимают, зачем центральной (и любой другой) власти с кем-то договариваться, когда она и так власть, и почему мнение меньшинства должно быть учтено при выработке политики, если его можно не учитывать.

Отмеченные особенности политического мировоззрения находят отражение в комментариях, предлагаемых региональными респондентами, принадлежащими к политической, деловой, интеллектуальной элите. Так, **довольно часто встречающиеся в экспертных интервью предложения упразднить Совет Федерации выказывают основательную концептуальную сумятицу в представлениях респондентов о том, как функционирует федеративное государство и что такое палата регионов.** «Считаю, что Государственная Дума отража-

---

<sup>1</sup> Анализ экспертных интервью из социологического исследования, проведенного исследовательской группой ЦИРКОН в рамках проекта «К новой модели российского федерализма: взгляд из регионов»

ет политическую ситуацию в стране, а в дополнительном утверждении законов не вижу смысла», — говорит, в частности, один из представителей власти из Пермского края. Между тем, известно, что парламентские институты федераций, за исключением весьма редких случаев, являются двухпалатными. Причем выбор между одной палатой или двумя палатами нельзя считать сугубо техническим вопросом институционального строительства: за любым таким решением стоят два противоположных видения демократии. Первому соответствует чисто мажоритарная трактовка народного контроля в отношении легислатуры; согласно этому взгляду, парламент, избранный путем прямых и всенародных выборов, в полном объеме отражает непосредственную волю населения, и потому является самодостаточным. Он не нуждается в верхней палате, поскольку таковая способна лишь препятствовать реализации депутатами представительских функций. В свое время данную точку зрения блестяще выразил один из видных деятелей Великой французской революции Эмманюэль Жозеф Сиейес: «Если вторая палата во всем соглашается с первой, то она бесполезна; если же не соглашается — она опасна».<sup>2</sup> Именно этот взгляд разделяет сегодня и упомянутый пермский респондент.

Естественно, сторонники бикамерализма (и федерализма) не могут согласиться с подобными аргументами, отталкиваясь при этом от установочного принципа, который в формулировке Джона Стюарта Милля звучит так: «При каждой форме правления должен существовать центр сопротивления преобладающему влиянию».<sup>3</sup> Они опираются на либеральное понимание демократии, настаивая на том, что верхняя палата всегда должна сдерживать и уравновешивать потенциально агрессивное большинство нижней палаты, так как именно она защищает индивидуальные, групповые, региональные интересы — интересы того или иного меньшинства. И в данном смысле само ее существование исключительно важно для поддержания стабильности любого общества, сложного по своему составу. Более того,

---

<sup>2</sup> Цит. по: Hague R., Harrop M. *Comparative Government and Politics*. 5<sup>th</sup> ed. L.: Palgrave, 2001. P. 220.

<sup>3</sup> Милль Д.С. *Рассуждения о представительном правлении*. Челябинск: Социум, 2006. С. 255.

соглашаясь с конституционной системой, игнорирующей или принижающей двухпалатную легислатуру, нация свидетельствует о неготовности практиковать столь передовую — и в силу это сложную — политическую форму, как федерализм.

Причем в непонимании этих моментов можно упрекнуть не только тех представителей элит, которые предлагают упразднить Совет Федерации или, напротив, ничего в его функционировании не менять, но и тех, кто благодушно желает пересмотреть принципы его комплектования. Помимо естественных указаний на то, что палата, наполовину состоящая из назначенцев, имеет сомнительную легитимность, в высказываемых экспертами мнениях отсутствует осознание того обстоятельства, что отстаивание региональных интересов предусматривает, в первую очередь, сдерживание экспансии федеральной власти. Отсюда проистекает и крайний разнобой в предложениях, касающихся методов будущего комплектования палаты; рассуждая об этом, эксперты фантазируют, как могут. Это вполне естественно: если предназначение государственного института остается туманным, то и ясности в процедурах комплектования тоже ждать неоткуда.

Та же **шаткость федералистского мировоззрения просматривается и в комментариях респондентов, касающихся выборности губернаторов**. Аргументы, основанные на том, что «население не в состоянии сделать правильный выбор» или на том, что нынешние президент и премьер-министр просто «вызывают доверие», довольно хрестоматийны: их постоянно можно найти в арсенале политических консерваторов не только в России, но и в других странах, и они не нуждаются в комментариях. В нашей стране эта традиция отсылает еще к Николаю Карамзину, полагававшему, что в России первостепенное значение имеют не столько совершенные институты, сколько правильные люди, занимающие ответственные должности. Но вот развитие политической конкуренции, обеспечиваемое, якобы, выдвижением губернаторских кандидатур победившей на региональных выборах партией, также трактуется некоторыми экспертами весьма оригинально. «Если партия победила, а губернатор будет из другой партии, то будет нарушена и вертикаль власти, и федерализм» — заявляет представитель бизнеса из Ивановской области. Из высказываний такого рода можно заключить, что респондент про-

сто не замечает принципиальной несовместимости федерализма и «вертикали», одновременно игнорируя и то, что «разделенный мандат» — весьма эффективный и часто применяемый в федеративных государствах способ ограничения верховной политической власти.<sup>4</sup> Аналогичным образом можно трактовать и мнения, согласно которым губернатор «должен быть представителем всего края или всей области» (эксперт из Краснодарского края). За ним стоит пренебрежение той тривиальной истиной, что основой политики в обществах модерна (и постмодерна) может выступать только расчлененный политический интерес, в то время как концепты «единой и монолитной» руководящей воли свидетельствуют о политической отсталости и архаике.<sup>5</sup>

Не удивительно, что доминирование подобного дискурса влечет за собой **заметный крен в сторону различных моделей регионального единоначалия, явно конфликтующих с федерализмом**. Так, респонденты почти в полном составе отвергли модель парламентской республики применительно к организации региональной власти. Российский правящий класс, несмотря на все реформы и революции последних столетий, по-прежнему считает, что персонифицированная и единоличная власть наиболее эффективна в управленческом и административном аспекте, поскольку не требует длительной процедуры согласования позиций. «Если будет коллегиальное управление, все надо согласовывать, и надолго затянется принятие управленческих решений», — полагает бизнесмен из Ивановской области. Рассуждая о перспективах федерализма, региональные лидеры постоянно повторяют, что менталитет русского народа настроен на единоначалие, воспроизводя тем самым один из обыденных пропагандистских и охранительных мифов, ничем не подкрепляемый. Подобная безграмотность обнаруживается во многих интервью. «Когда коллективный какой-то орган, — заявляет эксперт из Краснодарского края, — [тогда] не будет коллективной ответственности, не будет коллективного единого плана действий». Опрошенные представители элит почти не упомина-

---

<sup>4</sup> См., например: *Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между президентом и Конгрессом* / Отв. ред. Дж. Тарбер. М.: Прогресс, 1994.

<sup>5</sup> См.: Эйзенштадт Ш. *Революция и преобразование обществ. Сравнительное изучение цивилизаций*. М.: Аспект Пресс, 1999.

ли о том, что предполагаемое федерализмом рассредоточение власти помогает избежать системных ошибок и гарантирует общественную репрезентацию альтернативных позиций и точек зрения. Разумеется, элиты, считающие единоличную власть лучшей из возможных управленческих моделей, не имеют к федерализму никакого отношения и не могут быть носителями федералистской идеи и проводниками федералистской практики.

Вполне естественным образом **крен в сторону властного единоначалия в регионах оборачивается пренебрежительным отношением элитного сообщества к местному самоуправлению**. По мнению экспертов, с одной стороны, оно крайне бедно в материальном отношении; с другой стороны, оно фактически не нужно людям. «Они нищие, у них ничего нет, — говорит ивановский бизнесмен о муниципальных властях. — Им можно дать любую власть, но если нет финансирования, то они ничего не могут сделать». Пресловутая «слабая готовность» людей к самоуправлению на местах смущает элиты еще больше; о ней в один голос говорят представители и власти, и бизнеса, и экспертного сообщества. Тем не менее, реформа местного самоуправления, предпринятая Владимиром Путиным и Дмитрием Медведевым, парадоксальным образом воспринимается в региональных элитах положительно, несмотря на то, что главным мотивом этого преобразования выступало встраивание муниципальных органов в «вертикаль власти», то есть еще большее их порабощение и принижение.

В этом можно усмотреть еще один пример слабого осознания региональными элитами социально-политических основ федерализма и его неразрывной связи с демократией на низовом уровне. Из комментариев респондентов, касающихся местной власти, вырисовывается картина, в которой **федерализм предстает лишь в виде определенной, многократно описанной в учебниках правовой формулы, лишенной культурного наполнения**. И дело даже не столько в том, что зачатки федералистской культуры не обнаруживаются в низах; гораздо более печально то, что они не просматриваются и в рядах элит, не понимающих сути федерализма и не готовых практиковать его. Именно поэтому в интервью почти все проблемы местной власти сводятся к отсутствию у нее денег; вопрос же о том, что местная власть

все более отдаляется от населения и становится все менее представительной, представителей элит, похоже, не слишком тревожит. «У нас не местное самоуправление, у нас местное исполнение», — говорит представитель экспертного сообщества Пермского края. Диагноз, в принципе, правильный; но способы преодоления сложившейся ситуации, помимо перераспределения в пользу муниципалитетов финансовых потоков, в интервью отсутствуют, хотя именно в них и таится самое главное.

Интересны те **фрагменты интервью с представителями элит, которые были посвящены административно-территориальному делению федерации. В целом, этот аспект политического бытия России находится на периферии внимания элит**; согласно преобладающим оценкам, система находится в устойчивом равновесии, и принципиальных изменений не требует. В тех случаях, когда корректировка сложившейся административной сетки признается желательной, представители элит оценивают ее, исходя исключительно из экономической целесообразности, полностью игнорируя вопрос о политических полномочиях региональных властей. Подобный «экономизм» мышления также говорит о крайне расплывчатых представлениях современных региональных лидеров о том, что такое федерализм и федерация. Даже учреждение федеральных округов критикуется в экспертных интервью не из политических или правовых соображений, лежащих на поверхности и потому очевидных, а по экономическим основаниям: эти структуры не смогли продемонстрировать свою экономическую эффективность, и только это делает их бесполезными.

Представителям элит не удалось продемонстрировать зачатки подлинно федералистского сознания и в отношении к проблеме неравенства правовых статусов субъектов федерации. Невзирая на крайнюю сложность нашей страны и высокую степень ее регионального разнообразия, большинство из них настаивает на приведении статусов субъектов к общему знаменателю, поскольку **симметричное устройство федерации представляется респондентом более справедливым**. «Кому-то может показаться, что республика и президентство [обеспечивает] более высокий статус, чем иная форма, иное название субъекта, и в связи с этим можно претендовать на какие-то до-



полнительные выгоды», — рассуждает представитель власти из Пермского края. В подобной логике просматривается тревожный симптом: она принижает значение российской многонациональности. Действительно, республика в составе России — это особый правовой статус, который позволяет национальному меньшинству, проживающему в большой стране, на определенной и законодательно очерченной территории ощущать себя большинством. Удобство федерализма как политической формы вообще заключается именно в том, что она, с одной стороны, потакает национальным чувствам, а, с другой стороны, держит их в неослабной узде, предлагая этническим группам элементы политического самовыражения, но при этом встраивая их под крышу «общего дома». Не чувствуя необходимости в таком самовыражении, или настаивая, подобно эксперту из Ивановской области, на том, что «должно быть одно общее слово: регионы, губернии, как это было ранее», российские элиты упускают из внимания роковой «национальный вопрос». За столетие, прошедшее с 1917 года, он так никуда и не делся и по-прежнему угрожает целостности России. От того, насколько деликатно относятся к этому вопросу элиты, которые получают власть после демонтажа авторитарного режима, будет зависеть то, сохранится ли Россия в нынешних границах.

Лишь меньшинство респондентов, однако, понимает серьезность этого обстоятельства. Эти люди справедливо указывают на недопустимость игнорирования «естественной асимметрии» в связи с этнической или конфессиональной спецификой некоторых российских территорий. «Автономные республики — это как бы самоопределение какой-либо народности или национальности», — констатирует представитель бизнеса из Ивановской области. «Огромная страна с массой различных этнокультурных групп ... просто не может быть объединена под один тип субъекта федерации», — вторит ему респондент из Татарстана. Неудивительно, что именно представители этой республики относятся к асимметрии наиболее позитивно. К сожалению, как уже отмечалось, это мнение в рядах элит не пользуется особой популярностью.

В ходе интервью **представители всех элитных групп с энтузиазмом высказывались об оптимальном, с их точки зрения, распределении функций, полномочий и ресурсов**

**между федеральным центром, субъектами федерации и местным самоуправлением.** При этом среди предлагаемых вариантов доминировало слово «делегирование». Это означает, что, по мнению элит, вопрос о распределении полномочий первоначально должен быть решен на самом верхе, на уровне федерального центра, и лишь потом выработанная верховным начальством схема должна предлагаться субъектам федерации. Данная логика предусматривает принципиальную пассивность субъектов в выработке федеративного оптимума; по существу, она не является федералистской, ибо из нее выпадает ключевой элемент — федеративный торг, непрекращающаяся процедура перетягивания каната между центральными и региональными элитами, задающая жизненный алгоритм любой федерации. Фактически, представители региональных элит пытаются выдать за федерализацию *процесс деволюции*. Между тем, принципиальная разница между двумя этими явлениями заключается в том, что в ходе деволюционного распределения полномочий центр отказывается от избыточного массива функций, передавая их на низовые уровни, причем по собственной воле и инициативе; на деле это его одностороннее решение. Что же касается распределения полномочий и компетенций в федеративном государстве, то оно, напротив, неизменно предполагает двустороннее или многостороннее участие, диалог, коммуникацию того типа, которую обобщенно называют федеративным торгом.<sup>6</sup> **Российские региональные эксперты мыслят сугубо в парадигме доминирующей роли центра**, который выступает, по их мнению, первейшей силой федеративного процесса — хотя в классических федерациях это не очевидно, там центр позиционирует себя в роли равноправного партнера торга. Как может выглядеть активная роль субъектов федерации в федеративном процессе, представители российских региональных элит, как правило, вовсе не представляют. Доминирование Кремля и Белого дома кажется им естественным и привычным.

По-настоящему они возбуждаются только там, где речь заходит об изменении в пользу территорий пропорций распределения финансовых средств. Причем позиции, высказывае-

---

<sup>6</sup> См.: Elazar D.J. *Constitutionalizing Globalization: The Postmodern Revival of Confederal Arrangements*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 1998.

мые представителями регионов, сродни позициям просителей: «Нам денег ни на что не хватает, мне кажется, федерация оставляет себе денег многовато», — сетует респондент, занимающийся бизнесом в Пермском крае. «Ведь что такое федерация? Это регионы. Вот туда нужно давать, чтобы они развивались», — поддерживает его чиновник из Ивановской области. В комментариях и ремарках, высказанных респондентами, просматривается их непоколебимая убежденность в том, что распределение бюджетных средств — это вечная прерогатива федерального центра, иного порядка вещей они себе не могут помыслить. Регионы, которые предъявляли бы центру претензии финансового характера или просто настаивали бы на какой-то своей, оригинальной позиции, в подобной системе координат кажутся чем-то невозможным. Иначе говоря, дискуссия идет не о том, о чем нужно: спорят по поводу самой цифры, то есть доли денег, достающихся регионам, но не по поводу того, имеет ли право центр решать этот вопрос в одиночку. Некоторые эксперты идут еще дальше, приписывая федерации бесспорные признаки империи и полагая, что настоящий федерализм только так и должен выглядеть: «Значительная часть средств идет на уровень федерации, потом федерация решает, кому и сколько. Я считаю, что это объективная необходимость», — заявляет респондент из Ивановской области.

Аналогичные несообразности обнаруживаются и в комментариях по периферийным темам, касающимся, например, представительства регионов в федеральной политике. Скажем, **большинство респондентов, вопреки разнообразию страны, настаивают на недопустимости региональных партий**. «Не нужны местные партии, это противоречит здравому смыслу», — убежден представитель бизнеса из Ивановской области. Опрошенные, по-видимому, не понимают, что местные партии и сепаратизм не тождественны друг другу. Судя по их ответам, они просто не информированы, что региональные партии есть практически в любой федерации, даже в третьем мире, причем они, как правило, способствуют не расшатыванию страны, но, напротив, ее сплоченности и целостности. Более того, в Канаде, например, региональная партия, представляющая Квебек, одно время была главной оппозиционной силой в парламенте, и это обстоятельство заметно

содействовало обновлению федеративной системы.<sup>7</sup> Логика, постулирующая существование исключительно общенациональных партий — это логика унитаризма, поскольку подобная организация политического пространства не отражает разнообразие интересов избирателей, проживающих в заметно отличающихся регионах и по-разному воспринимающих развитие страны и его перспективы.

Наконец, столь же странное ощущение оставляют и **рассуждения экспертов о региональном сотрудничестве. В основном под ним имеется в виду примитивный обмен опытом в той или иной сфере**, будь то оригинальные новации в области местного самоуправления или развитие рисоводства. Никто из экспертов не поднял вопрос о том, что регионы, объективно имеющие сходные интересы, могли бы, объединившись, более эффективно отстаивать свои позиции перед лицом федерального центра. Кооперация не экономическая или гуманитарная, а политическая, предстает не востребовавшей опцией; за этим обстоятельством стоит то же самое имперское мироощущение, которое уже упоминалось выше. Ведь империя, среди прочего, есть такой тип государства, в котором прямые контакты регионов друг с другом не поощряются, а то и напрямую запрещаются: имперский центр зорко следит за тем, чтобы регионы не блокировались друг с другом, противопоставляя центральной власти свой солидарный интерес.<sup>8</sup> Федерация, напротив, поощряет всевозможные варианты межрегионального сотрудничества, потому что коалиции регионов, как правило, динамичные и подвижные, скрепляют страну, делая ее крепче. В свое время в посткоммунистической России весьма эффективными образованиями показали себя ассоциации регионального сотрудничества, бравшие на себя роль посредников в торговле между федеральным центром и группами регионов. Сегодня российские эксперты вообще не упоминают тот опыт; образцом регионального взаимодействия для них выступают парадно-протокольные отношения регионов-побратимов. Поскольку,

---

<sup>7</sup> Подробнее см.: Young R. *The Secession of Quebec and the Future of Canada*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1995.

<sup>8</sup> См.: Мотыль А. *Пути империй: упадок, крах и возрождение имперских государств*. М.: Московская школа политических исследований, 2004. Глава 1.

по сути, сказать о таких контактах почти нечего, эксперты описывают его с соответствующим красноречием: «Ну, с регионами мы там ... Города-побратимы те же, там еще что-то...» (представитель бизнеса из Краснодарского края).

***Из всего выше изложенного можно сделать следующие выводы.***

Нынешние региональные элиты смутно понимают, что такое федерализм, не осознают факт своего проживания и функционирования в федеративном государстве, не видят выгод федеративного устройства. Современное состояние их политического мировоззрения не предполагает ключевой составляющей федеративных отношений: федеративного торга, характеризуемого непрерывной конкуренцией между центральной властью и регионами. Присущее им восприятие федеральных властей выказывает полное согласие с собственным второстепенным положением. В глазах большей части представителей региональных элит доминирование Москвы представляется естественным и нормальным. Наконец, за исключением представителей национальных республик, элиты в регионах не осознают значимости федерализма для сглаживания межнациональных трений, все более явственно напоминающих о себе в нашей стране. Обобщая, можно сказать, что политический класс, разделяющий подобные взгляды, не сможет обеспечить становление и утверждение в России федералистской культуры.

Беда, однако, заключается в том, что в такой ситуации даже малейший надлом «вертикали власти» повлечет за собой пробуждение замороженных авторитарным режимом,<sup>9</sup> но так и не умерщвленных до конца федеративных институтов и установлений. Согласно действующей Конституции, Россия по-прежнему остается федерацией. Это значит, что федерализация, обусловленная политической оттепелью и подталкиваемая национальными республиками, предстает неизбежным процессом. Но осуществлять ее придется элитам, сторонящимся федерализма и не разбирающимся в его тонкостях. Ка-

---

<sup>9</sup> Подробнее об этом см.: Захаров А.А. *Российский федерализм как «спящий» институт* // Неприкосновенный запас: дебаты о политике и культуре. 2010. № 3 (71). С. 177–185.

ким будет ее результат, можно предвидеть уже сейчас: в случае окончательного краха «вертикали» страну ждет период «федеративного торга без правил», который будет осуществляться хищнически настроенными и эгоистичными региональными элитами. Их не будут сдерживать, к тому же, ни свободная пресса, ни политические партии, ни независимый суд — по причине отсутствия или зачаточного состояния этих институтов. Кстати, подобное испытание переживалось федерациями Латинской Америки, осуществлявшими переход от авторитаризма к демократии. В Бразилии, например, после ухода военных региональные руководители оказались наиболее сильными, самостоятельными и легитимными политическими акторами. Поэтому совокупным итогом пробуждения «спящих» федеративных установлений в этой стране на первых порах стало то, что на смену былой концентрации власти пришел хаотичный процесс децентрализации, в котором штаты и муниципалитеты обращались с политически и финансово ослабевшим федеральным правительством очень бесцеремонно и даже хищнически.<sup>10</sup>

Для любой федерации вообще нет ничего более опасного, нежели не регламентируемый федеративный торг. Если правила взаимоотношений центра и регионов не оговорены заранее, под сомнение может быть поставлен вопрос о целесообразности самого существования федерации. В истории примеры такого рода заканчивались в основном либо гражданской войной, либо мирным распадом федеративного целого, причем случаев первого типа было гораздо больше. И это возлагает на элиты федеративного государства особую ответственность. Если же они с ней не справляются — федерация завершает свой жизненный цикл, превращаясь в унитарное государство с сильно урезанными границами. Низкое качество политической элиты региональной России, зафиксированное, среди прочего, и данными анализируемого здесь исследования, делает подобный сценарий весьма вероятным.

**Андрей Захаров**

---

<sup>10</sup> Costa M.M.F. *Brazil (Federative Republic of Brazil) // Griffiths A.L. (Ed.). Handbook of Federal Countries, 2002. Montreal etc.: McGill-Queen's University Press, 2002. P. 93-94.*

## **ДИСКУССИЯ О РОССИЙСКОМ ФЕДЕРАЛИЗМЕ: К ИТОГАМ «КРУГЛЫХ СТОЛОВ» В РЕГИОНАХ**

Участники дискуссий во всех городах, где они проводились, скептически расценивали нынешнее состояние федерализма и федералистских отношений в России. Преобладало мнение, что хотя по Конституции страна является федерацией, на практике принципы федерализма повсеместно нарушаются. Нередко участники «круглых столов» называли современную Россию унитарным государством. А на «круглом столе» в Перми использовался даже термин «формальная федерация».

Исходя из того, что политическая практика расходится с заявленными в Конституции РФ федеративными принципами построения российской государственности, участники «круглых столов» констатировали: сегодня проблематика федерализма не относится к числу актуальных тем текущей политической повестки дня. При этом эксперты подчеркивали ее чрезвычайную важность с точки зрения стратегических перспектив государственного строительства России.

### **Отсутствие политических акторов, заинтересованных в развитии федерализма**

Причины нынешнего состояния российской государственности участники дискуссий видят не только в централизаторской политике федерального центра, которая объективно выталкивает проблематику федерализма на периферию политической жизни. Пожалуй, главной причиной «неактуальности» темы федерализма в сегодняшней России видится отсутствие политических акторов, заинтересованных в ее продвижении на практике. Это связано с тем, что региональные элиты ориентированы лишь на усиление децентрализации и постепенное расширение собственных полномочий, но не готовы к изменению типа взаимоотношений, как с федеральным цент-

ром, так и с другими субъектами федерации. Так, региональные элиты приграничных территорий (Карелии, Приморского края) нацелены, прежде всего, на, чтобы занять ключевые позиции в извлечении ренты из транзитного положения этих субъектов Федерации. На сегодняшний день эти возможности контролируются в первую очередь федеральными властями и ведущими общенациональными компаниями. В ситуации же, когда на данной территории реализуется крупный общенациональный проект, под который в субъект Федерации направляются значительные средства из федерального бюджета, и этот запрос неизбежно ослабевает, поскольку главным для региональных элит становится участие в освоении поступающих средств. Именно такая ситуация складывается в Приморском крае, где пройдет саммит АТЭС–2012, и Краснодарском крае, в котором состоится Сочинская Зимняя Олимпиада–2014.

Активность региональных элит, добивающихся расширения децентрализации и увеличения доступа к местным и федеральным ресурсам, нацелена, скорее, на закулисный торг с федеральной властью, нежели на публичное обсуждение проблем государственного строительства Российской Федерации. Это сужает возможности для развития федеративных отношений, поскольку оно предполагает наличие развитого публичного пространства.

Вопреки традиционным представлениям, не проявляет особого интереса к развитию федералистских начал и региональный бизнес, который стремится к монополизму в рамках отдельных субъектов Федерации и поэтому предпочитает опираться на эксклюзивную поддержку тех или иных структур власти.

Наконец, крупные компании федерального масштаба, играющие сегодня ключевую роль в региональных экономиках, гораздо вольготнее чувствуют себя при централизованной системе управления.

Основная масса населения воспринимает и высказывает суждения лишь по отдельным, фрагментарным аспектам федеративной проблематики. В целом же проблематика федерализма находится на периферии его интересов.

В этих условиях именно экспертное сообщество выступает в качестве последовательного сторонника развития феде-



рализма в России. Но для укрепления федералистских начал на практике этого, конечно же, мало. Как справедливо отметили участники «круглого стола» в Иркутске, существующая ныне в России система при решающей роли федерального Центра сдерживает региональные инициативы, препятствует конкуренции, стимулирует монополизм, тем самым мешая развитию федеративных отношений.

### **«Запрос на федерализм» и проблема региональных идентичностей**

На некоторых обсуждениях (Иваново, Петрозаводск) называлась еще одна причина неудач федерализма в России — отсутствие сложившихся устойчивых региональных идентичностей. И это мнение нашло убедительное подтверждение в той части дискуссий, которая наиболее рельефно отражала различную степень запроса на федерализм в разных субъектах Федерации. На основе материалов проведенных в регионах дискуссий можно построить своего рода график, изображающий разные уровни «запроса на федерализм» в зависимости от степени развития идентичности.

На сегодняшний день сильнее всего этот запрос там, где существует сформировавшаяся *мощная этническая* идентичность (Татарстан). Пожалуй, только в этой республике, как показало обсуждение, среди представителей политической, академической и экспертной элиты существует прочное убеждение, что проблематика федерализма и федеративных отношений лишь временно отодвинута на второй и третий план в национальной повестке дня, но через какое-то время она неизбежно будет востребована вновь в качестве первоочередной. В Республике Карелия такой значимой этнической идентичности нет, что не удивительно, поскольку титульные этносы — карелы, вепсы и финны — составляют немногим более 12% в общем составе населения. Поэтому нет и сильного запроса на федерализм.

Наличие сильных *региональных идентичностей*, как показывает пример Краснодарского и Пермского краев не является достаточным условием для формирования устойчивого за-

проса на федерализм. Там актуальнее становится тема расширения экономической и внутренней автономии данных субъектов Федерации — но не развития федеративной модели российской государственности. В этой связи высказывалось мнение, что в «русских» регионах — даже имеющих развитые региональные идентичности — в отличие от многих национальных республик, отсутствуют традиции равноправного диалога с Москвой, которая воспринимается ими, прежде всего, как управляющая инстанция.

Наконец, в Ивановской области, где не сложилось даже четко выраженной региональной идентичности, фактически отсутствует и запрос на федерализм.

### **Интерпретации понятия «федерализм»**

Обсуждение вопросов, связанных с понятием «федерализм», выявило различные его интерпретации региональными экспертами. В этом вопросе помимо общепринятого определения федерализма как особой формы организации политического пространства, предлагались и иные трактовки. Так, в Краснодаре участники «круглого стола» говорили о федерализме как «о модели управления и форме децентрализации» и как «об особо функционирующем политическом процессе». В ходе дискуссии в Нижнем Новгороде предлагалось рассматривать федерализм как способ сглаживания межнациональных противоречий или же в качестве инструмента выравнивания дисбалансов в экономическом развитии разных регионов страны.

Не менее важным оказались обсуждения, связанные с определением и уточнением предметной области, различных аспектов федеральной и региональной политики, которые, по мнению региональных экспертов, охватываются понятием «федерализм». Как показали дискуссии, эти представления неодинаковы в различных регионах. Нередко острые местные проблемы, затрагивающие степень централизации управления по линии «центр — регионы», перспективы укрупнения субъектов Федерации накладывали заметный отпечаток на обсуждение проблем федерализма. Но, тем не менее, среди участников превалировала точка зрения о том, что сами по се-

бе эти проблемы, несмотря на свою значимость, непосредственно не относятся к тематике федерализма. Децентрализация представляет собой важнейшее условие для становления и развития федеративных отношений, но отнюдь не сводится к ним. Впрочем, как было отмечено в ходе дискуссии в Перми, сами по себе децентрализация и расширение полномочий региона автоматически не ведут к улучшению качества его развития. В частности, сокращение в Пермском крае налога на прибыль, проведенное в строгом соответствии в Бюджетным и Налоговым кодексами России, которое было направлено на стимулирование деловой активности, и в первую очередь мелкого и среднего бизнеса, на практике оказалась выгодной лишь крупным компаниям. Но она не привела ни к притоку инвестиций, ни к улучшению положения мелкого и среднего бизнеса. Стало быть, дело в качестве управленческих решений и самого административного аппарата.

Вопросы изменения границ субъектов Федерации — это в первую очередь управленческая проблема. Причем в разных регионах она стоит по-разному. Так, в Краснодарском крае по-прежнему привлекает внимание экспертов тематика возможного объединения с Республикой Адыгея. На «круглом столе» в Иркутске, напротив, высказывались предложения о целесообразности разукрупнения огромных по территории сибирских субъектов Федерации.

Не сводим федерализм даже к такой важной проблематике как межбюджетные отношения. Эта мысль была подчеркнута в ходе дискуссии в Нижнем Новгороде.

По-разному участниками «круглых столов» оценивалась роль местного самоуправления (МСУ) в развитии федерализма. Так, по мнению экспертов в Иваново, становление и развитие МСУ является неотъемлемой частью проблематики федерализма. Напротив, в ходе «круглого стола» в Казани доминировало мнение о том, МСУ — это самостоятельная проблематика, не имеющая прямого отношения к федерализму.

## Факторы развития федерализма

Участники дискуссий практически были едины в том, что для успешного становления федерализма в России помимо децентрализации необходимо *налаживание горизонтального сотрудничества между регионами помимо федерального центра*. Но при этом признавалось, что Россия, к сожалению, не имеет достаточного опыта такого сотрудничества. Подчеркивалось также, что для развития горизонтальных интеграционных связей необходимо, чтобы регионы почувствовали бы себя полноправными акторами общенационального политического процесса. А этого в свою очередь можно достичь лишь в условиях *договорной* федерации. Но в России за всю ее историю, как советскую, так и современную никогда не было такого типа Федерации. Права нынешних ее субъектов в большинстве своем были дарованы, делегированы им Федеральным центром. Препятствует развитию горизонтальных форм взаимодействия и доминирование патерналистско-клиентельных отношений между центром и регионами. Это дает основание предположить, что процесс формирования горизонтальной инфраструктуры российского федерализма займет длительный период времени.

Другими важнейшими условиями успешного становления федерализма участники дискуссий называли *развитие демократии и конкуренции*. Выступавшие в разных городах эксперты подчеркивали, что без прочных демократических основ функционирования политической системы и без развитой конкуренции, федерализм не может стать устойчивой основой государственного устройства. В этой связи поучительным оказался российский опыт 90-х годов. Развитие федеративных отношений в тот период базировалось, прежде всего, на изменившемся в пользу регионов балансе сил и полномочий в их взаимоотношениях с федеральным центром. Но региональные элиты, добившись существенного расширения полномочий и контроля над местными ресурсами, в большинстве случаев обратили эти достижения не на укрепление демократических начал в управлении, не на развитие конкуренции, а на постепенное формирование на местах региональных авторитар-

ных режимов. В результате, федерализм не превратился в устойчивую систему организации политического пространства. И, поэтому когда вектор общенациональной политики поменялся на противоположный, когда верх взяла тенденция, направленная на концентрацию власти и ресурсов в федеральном центре, федералистская модель была быстро свернута.

Именно поэтому большинство участников дискуссий в разных городах с разной степенью настойчивости говорили о *необходимости восстановления прямой выборности губернаторов* как об одной из важнейших предпосылок демократизации региональной политической жизни и, следовательно, создания условий для развития федеративных отношений. Нынешняя же практика направления назначенцев на губернаторские посты из других регионов негативно расценивалась экспертами. Они подчеркивали, что эта практика порождает острые конфликты между региональными элитами и губернаторами-назначенцами и отрицательно сказывается на качестве управления в субъектах Федерации. Лишь в ходе дискуссии в Нижнем Новгороде было высказано предположение, что федерализм в России в ближайшие годы сохранит «имперскую специфику», то есть управленческие формы и практики, не имеющие отношения к демократическому опыту, а связанные с совершенно иной политической традицией. Но эта точка зрения не нашла широкой поддержки среди других участников дискуссии..

Еще одно из важнейших условий успешного складывания федералистской модели, о котором говорили участники «круглых столов» в нескольких городах (Казань, Пермь), это *необходимость создания прочного институционального порядка в стране*. К сожалению, степень автономности регионов как в 90-е годы, так и в настоящее время в решающей степени определялись личными отношениями между руководством страны и тех или иных регионов. И сегодня лоббистские возможности региональных лидеров в Москве оказывают заметное влияние на возможности развития региона. Однако на основе хороших личных отношений с представителями руководства страны и правительства России, региональные элиты могут весьма успешно решать лишь какие-то текущие проблемы, например, добиваться дополнительного финансирования раз-

личных региональных проектов из федерального бюджета. Но построить стабильную федеративную систему на таком фундаменте не возможно.

## **Значимость федералистской модели в исторической перспективе**

С учетом серьезных внутренних и внешнеполитических проблем, с которыми сталкивается Россия, особенностей ее внутривнутриполитического развития и состояния государственности большинство участников дискуссий в разных городах пришло к выводу, что в исторической перспективе федерализм является наилучшей моделью организации политического пространства для такой сложной и многосоставной страны, как Россия. Некоторые эксперты высказывались жестче: федерализм для России не имеет альтернативы. Тем не менее, нельзя утверждать, что подобная позиция была единственной. Меньшинство дискуссионщиков, ссылаясь на многочисленные трудности развития и государственного строительства и длительные традиции централизованного государства в российской истории, все-таки допускали возможность, что федеративный проект, в том виде, в котором он сложился в развитых демократических государствах, не приживется в России. В частности, они указывали на то, что если федерация и сложится в России, то, скорее всего, будет иметь формальный характер. Такая точка зрения, в частности, высказывалась в Перми. А в Нижнем Новгороде, как отмечалось выше, и вообще говорилось о неизбежности возвращения к некоторым имперским практикам.

Обсуждая вопрос о подходящей для России модели федерации, большинство экспертов высказывалось в пользу асимметричной модели. При этом приводилось два основных аргумента. Во-первых, в стране, где уже сложились устойчивые этнические идентичности, привязанные к определенным территориям, на которых проживают титульные этносы, будет крайне трудно отказаться от этнического принципа в построении федерации. Во-вторых, Россия отличается таким географическим, социально-экономическим, культурным, религиоз-

ным и природным многообразием, что едва ли можно разработать для этого эффективную и гибкую модель симметричной федерации. Лишь незначительное число экспертов в некоторых городах (Нижем Новгороде, Казани) высказали предпочтение симметричной федерации с административным принципом в основании. Но такая позиция, скорее, отражала недовольство некоторых региональных элит и части русского населения в национальных республиках тем, что эти республики, по их мнению, слишком много получили от федерального центра.

### **Рекомендации, сформулированные участниками дискуссий**

Немалое внимание участники «круглых столов» уделили рекомендациям по формированию и закреплению федерализма в России. Эти рекомендации носили разноплановый характер. В ряде случаев говорилось о необходимости развития законодательства, более четко разделяющего полномочия федерального центра и регионов, о совершенствовании налоговой политики и увеличении финансовой базы субъектов Федерации. Такие рекомендации лежали в плоскости традиционных политических и управленческих решений.

Во Владивостоке говорили и о необходимости формирования идеологии федерализма как некоей непреложной системы ценностей. Неординарные предложения были высказаны иркутским экспертом М. Рожанским. По его мнению, во-первых, необходимо развивать публичную сферу, без которой федерализм как система существовать не может — и это должно стать одной из важнейших задач гражданского общества и его институтов. Во-вторых, федералистские ценности должны быть прочно закреплены в сознании широких слоев населения. Пока (как это подтвердили данные проведенного в рамках проекта исследования) не только на уровне массового сознания доминируют весьма смутные представления о федерализме — то же самое можно сказать и о представлениях, господствующих среди политических, административных и деловых элит. Решается же проблема воспитания федералистско-

го сознания через образование, поэтому образовательным учреждениям следует целенаправленно работать над этой проблемой.

Участники «круглых столов» рассмотрели итоги социологического исследования, проведенного в регионах. В целом отмечая высокий уровень проделанной работы, они высказали много практических замечаний, в основном касавшихся методики исследования. Так, говорилось о том, в анкете, предназначенной для опроса населения, не был достаточно проработан вопрос об операционализации понятий «федерализм» и «федеративные отношения». Поэтому так трудно было выяснить отношение обычных граждан к сложным вопросам, предполагающим наличие определенного уровня знаний о федерализме.

Важное замечание было высказано одним из участников дискуссии в Нижнем Новгороде. По его мнению, выбор регионов для исследования в соответствии с традиционными подходами, предполагающими их деление на регионы-доноры, реципиенты, приграничные территории и национальные республики, не всегда точно отражает складывающиеся в России реалии. Можно предложить и иной принцип группировки регионов. В соответствии с ним в первую группу могут войти субъекты Федерации, относящиеся к той части страны, для которой в целом характерно стабильное развитие — в основном это Европейская Россия. Вторая часть — это кризисные регионы — к ним относятся территории, расположенные на Юге страны и Северном Кавказе. Третья группа может быть охарактеризована как предкризисная — в нее входят территории Сибири и Дальнего Востока. Возможно, исследование, проведенное на основе такой типологии, сможет открыть новые различия и нюансы в подходах регионов к проблематике федерализма в России.

\*\*\*

Итоги региональных «круглых столов» показали, что ни экспертное сообщество, ни региональные элиты сегодня еще не готовы предложить и обсуждать нормативную модель российского федерализма. Более актуальными представляются



поиски решения конкретных проблем, так или иначе связанных с проблематикой федерализма. Подобная ситуация не является отражением слабости региональных экспертов или местных политических сообществ. Она отражает общенациональную политическую практику современной России, в рамках которой проблематика федерализма оказалась отодвинутой на периферию политической жизни.

Сказанное однако не означает, что постановка вопроса о нормативной модели российского федерализма выглядит сегодня преждевременной. Напротив, в связи с тем, что большинство участников «круглых столов» пришло к выводу о том, что в перспективе федерализм является наилучшей для России формой организации политического пространства, целесообразно уже сейчас начинать прорабатывать вопросы будущего политического устройства страны. Делать это надо с учетом имеющихся возможностей, ресурсов и идейных подходов, обсуждаемых в политических, экспертных и деловых кругах.

**Андрей Рябов**

**Приложение. Список участников  
«круглых столов» в регионах**

<b>Казань</b>		
1	<b><i>Фарушкин М.Х.</i></b>	профессор кафедры политологии Казанского Федерального университета (КФУ)
2	<b><i>Тагиров И.Р.</i></b>	зав. кафедрой отечественной истории КФУ
3	<b><i>Беляев В.А.</i></b>	зав. кафедрой социологии, политологии и менеджмента Казанского технического университета
4	<b><i>Воржецов А.Г.</i></b>	профессор кафедры государственного и муниципального управления Казанского технологического университета
5	<b><i>Салагаев А.Л.</i></b>	зав. кафедрой социальной и политической конфликтологии Казанского технологического университета
6	<b><i>Сергеев С.А.</i></b>	профессор кафедры социальной и политической конфликтологии Казанского технологического университета
7	<b><i>Ягудин Б.М.</i></b>	зав. кафедрой зарубежной истории и регионологии КФУ
8	<b><i>Хоменко В.В.</i></b>	член-корреспондент АН Республики Татарстан
9	<b><i>Беляков Р.Ю.</i></b>	сотрудник Управления внутренней политики Аппарата Президента Республики Татарстан
10	<b><i>Рябов А.В.</i></b>	эксперт проекта «К новой модели российского федерализма: взгляд из регионов» (Москва)
<b>Нижний Новгород</b>		
1	<b><i>Макарычев А.С.</i></b>	д.полит.н., Волго-Вятская Академия государственной службы
2	<b><i>Дахин А.В.</i></b>	д.ф.н., зав. кафедрой философии и политологии Нижегородского института управления (НИУ)

*взгляд из регионов*

3	<b>Располов Н.П.</b>	к.и.н., доцент Высшей школы экономики (НН)
4	<b>Семёнов Е.Е.</b>	к.ф.н., директор Центра социально-консервативной политики (НН)
5	<b>Гусев А.С.</b>	к.п.н., ст. преп. кафедры политологии и межд. отношений Нижегородского лингвистического университета (НГЛУ)
6	<b>Коршунов Д.С.</b>	к.п.н., ст. преп. кафедры политологии и межд. отношений НГЛУ
7	<b>Гронская Н.Э.</b>	д.п.н., проектор по научной работе Высшей школы экономики (НН)
8	<b>Орлинская О.М.</b>	доцент кафедры теории и политики Нижегородского государственного ун-та (ННГУ)
9	<b>Гронский В.А.</b>	аспирант факультета МО ННГУ
10	<b>Казаковцев А.</b>	аспирант НИУ
11	<b>Матюхин А.</b>	аспирант НИУ
12	<b>Репин К.</b>	аспирант НГЛУ
13	<b>Барановский К.</b>	культурный фонд «Атмосфера»
14	<b>Фотенков А.</b>	д.ф.н., зав.кафедрой философии ННГУ
15	<b>Захаров А.А.</b>	эксперт проекта «К новой модели российского федерализма: взгляд из регионов» (Москва)
<b>Пермь</b>		
1	<b>Ашихмина Я.Г.</b>	к.полит.н., ПФИПИП ИФП УрО РАН
2	<b>Борисова Н.В.</b>	к.полит.н., доцент кафедры политических наук ПГНИУ
3	<b>Боярова А.</b>	аспирантка ПФИПИП ИФП УрО РАН
4	<b>Витковская Т.</b>	к.полит.н., научный сотрудник ПФИПИП ИФП УрО РАН
5	<b>Иванова М.</b>	к.полит.н., ПФ НИУ ВШЭ
6	<b>Ковин В.С.</b>	к.и.н., ПГПУ, ассоциация «ГОЛОС»
7	<b>Кулик О.</b>	депутат ГД РФ, фракция КПРФ
8	<b>Мусин Д.</b>	эксперт центра ГРАНИ
9	<b>Назукина М.В.</b>	к.полит.н., зав. Лабораторией по изучению идентичности, ПГНИУ

*К новой модели российского федерализма:*

10	<b><i>Поварницын Б. И.</i></b>	д.и.н., профессор, ПНИПУ
11	<b><i>Подвинцев О. Б.</i></b>	д.полит.н., профессор, ПФИГИП ИФП УрО РАН
12	<b><i>Пунина К.А.</i></b>	к.полит.н., ст. преп. ПГНИУ, пресс-секретарь Камской ГЭС ОАО «РусГидро»
13	<b><i>Сулимов К.А.</i></b>	к.полит.н., доцент кафедры политических наук ПГНИУ, эксперт центра ГРАНИ
14	<b><i>Тырина Е.</i></b>	аспирантка ПФИГИП ИФП УрО РАН
15	<b><i>Филатов С.</i></b>	к.и.н., доцент ПГПУ
16	<b><i>Туровский Р. Ф.</i></b>	эксперт проекта «К новой модели российского федерализма: взгляд из регионов» (Москва)
<b>Петрозаводск</b>		
1	<b><i>Безбородов М. И.</i></b>	кандидат политических наук, ст. преп., кафедра политологии
2	<b><i>Ильин А. Ю.</i></b>	зав. кафедрой политологии, доцент, кандидат философских наук
3	<b><i>Петеляева И. В.</i></b>	зам.министра образования РК, руководитель Карельского отделения партии «Справедливая Россия»
4	<b><i>Шеков К. В.</i></b>	депутат Законодательного Собрания Республики Карелия четвертого созыва, заместитель Председателя Комитета по государственному устройству, вопросам местного самоуправления и национальной политики; член Комитета по экономической политике и налогам, член фракции Всероссийской политической партии «Единая Россия»
5	<b><i>Сухоруков А. С.</i></b>	руководитель проекта «Петрозаводск – Йоэнсуу: города в развитии» администрации г. Петрозаводска
6	<b><i>Иноземцева В. А.</i></b>	кандидат философских наук, доцент, кафедра политологии

7	<b><i>Черненкова Е. И.</i></b>	кандидат исторических наук, доцент, кафедра политологии
8	<b><i>Рожнева С. С.</i></b>	кандидат политических наук, доцент, кафедра политологии
9	<b><i>Кушнир М. К.</i></b>	ст. преп., кафедра политологии
10	<b><i>Яровой Г. О.</i></b>	кандидат политических наук, доцент, кафедра международных отношений
11	<b><i>Балыка Д. А.</i></b>	кандидат политических наук, доцент, кафедра международных отношений
12	<b><i>Юсуповский А. М.</i></b>	эксперт проекта «К новой модели российского федерализма: взгляд из регионов» (Москва)
<b>Иваново</b>		
1	<b><i>Шнырова О. В.</i></b>	к.и.н., доцент кафедры новой, новейшей истории и международных отношений ИвГУ, директор ИЦГИ Аргунова В.Н. – д.ф.н., и.о. зав. кафедрой общей социологии ИвГУ
2	<b><i>Березкин И. С.</i></b>	заместитель Председателя комитета по местному самоуправлению Ивановской областной Думы
3	<b><i>Гафизова Н. Б.</i></b>	доцент кафедры общей социологии ИвГУ, участник проекта «Качество жизни региона»
4	<b><i>Дианова А. А.</i></b>	председатель Молодежной палаты при Ивановской областной Думе
5	<b><i>Исаева Н. В.</i></b>	доцент кафедры конституционного, административного и финансового права ИвГУ, эксперт комитета по конституционному строительству и законности областной Думы
6	<b><i>Панкратова Е. В.</i></b>	доцент кафедры общей социологии ИвГУ, участник проекта «Качество жизни региона»
7	<b><i>Полывянный Д. И.</i></b>	д.и.н., проректор по научной работе ИвГУ

*К новой модели российского федерализма:*

8	<i>Аверин В. А.</i>	руководитель регионального отделения общественной организации «ГОЛОС»
9	<i>Белов С.</i>	заместитель председателя межрегионального молодежного движения «Новый рубеж»
10	<i>Колесникова А.Л.</i>	аспирантка кафедры новой, новейшей истории и международных отношений ИвГУ, секретарь ИЦГИ
<b>Краснодар</b>		
1	<i>Морозова Е.В.</i>	доктор философских наук, профессор, региональный координатор проекта
2	<i>Ждановский А.М.</i>	кандидат исторических наук, профессор, декан факультета управления и психологии КубГУ
3	<i>Самаркина И.В.</i>	кандидат политических наук, доцент кафедры государственной политики и государственного управления КубГУ
4	<i>Кольба А.И.</i>	кандидат политических наук, доцент кафедры государственной политики и государственного управления КубГУ
5	<i>Мирошниченко И.В.</i>	кандидат политических наук, доцент кафедры государственной политики и государственного управления КубГУ
6	<i>Савва М.В.</i>	доктор политических наук, профессор, менеджер грантовых программ Южно-Российского ресурсного центра
7	<i>Филобок А.А.</i>	кандидат географических наук, доцент кафедры экономической и политической географии КубГУ
8	<i>Бусыгина И.М.</i>	эксперт проекта «К новой модели российского федерализма: взгляд из регионов» (Москва)

*взгляд из регионов*

<b>Иркутск</b>		
1	<b><i>Рожанский М. Я.</i></b>	к. философ. н., Центр независимых социальных исследований
2	<b><i>Олейников И. В.</i></b>	ст. преп. кафедры политологии и отечественной истории ИГУ
3	<b><i>Семенов В. А.</i></b>	издательская группа «Номер один»
4	<b><i>Шмидт С. Ф.</i></b>	доцент кафедры мировой истории и международных отношений исторического факультета ИГУ
5	<b><i>Ковалёв В. В.</i></b>	руководитель аппарата Уполномоченного по правам человека
6	<b><i>Безруков Л. А.</i></b>	заведующий лабораторией ресурсоведения и политической географии института географии
7	<b><i>Дамдинов Б. Д.</i></b>	доцент кафедры конституционного права Юридического института ИГУ
8	<b><i>Потороченко Н. А.</i></b>	начальник отдела инновационной деятельности Иркутского Научного центра, доцент института математики, экономики информатики ИГУ
9	<b><i>Наумов В. А.</i></b>	математик, программист, предприниматель
10	<b><i>Вардомский Л. Б.</i></b>	эксперт проекта «К новой модели российского федерализма: взгляд из регионов» (Москва)
<b>Владивосток</b>		
1	<b><i>Ларин В. Л.</i></b>	д.и.н., проф., директор Института истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока (ИИАЭ ДВО) РАН
2	<b><i>Ващук А. С.</i></b>	д.и.н., проф., зав. отделом социально-политической истории ИИАЭ
3	<b><i>Савченко А. Е.</i></b>	к.и.н., м.н.с. ИИАЭ

*К новой модели российского федерализма:*

4	<i>Ковалевская Ю.Н.</i>	к.и.н., н.с. ИИАЭ
5	<i>Полушин В.Е.</i>	начальник правового управления Законодательного собрания Приморского края
6	<i>Передня А.А.</i>	депутат Законодательного собрания Приморского края
7	<i>Розов В.М.</i>	председатель Думы г. Владивостока
8	<i>Руденков В.В.</i>	помощник председателя Думы г. Владивостока
9	<i>Тураев В.А.</i>	к.и.н., с.н.с. ИИАЭ
10	<i>Паначёва А.С.</i>	к.полит.н., доц., зав. каф. политологии ДВФУ
11	<i>Цыганок Н.А.</i>	к.полит.н., доц. каф. Конституционного и административного права ДВФУ
12	<i>Танцура М.С.</i>	к. полит.н., ст.преподаватель каф. политологии ДВФУ
13	<i>Крушанова Л.А.</i>	к.и.н., н.с. ИИАЭ
14	<i>Коняхина А.П.</i>	м.н.с. ИИАЭ
15	<i>Заровнева Н.В.</i>	ст. лаборант ИИАЭ
16	<i>Задорин И.В.</i>	эксперт проекта «К новой модели российского федерализма: взгляд из регионов» (Москва)