

В.В. Шишков, канд. полит. наук, доц. кафедры государственной службы и кадровой политики Института государственной службы и управления персоналом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации*

РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ И ЕГО ОСОБЕННОСТИ В СВЕТЕ ПОСТИМПЕРСКОГО ТРАНЗИТА

В статье исследуются проблемы постимперского транзита современной России, связанные с преодолением крайностей децентрализации и централизации. Рассмотрены взаимоотношения между центром и регионами в период непосредственно после распада СССР и федеративные реформы 2000-х гг. Представлен анализ таких составляющих постимперского российского федерализма, как статус и prerogatives центральной власти, асимметричность статусов субъектов Федерации, взаимодействие центральной и региональных элит.

Ключевые слова: империя, постимперский транзит, федерализм, региональные элиты, асимметрия субъектов Федерации.

The paper investigates the problems of the modern post-imperial Russia transit of overcoming extreme decentralization and centralization. Examined the relationship between the center and the regions in the period immediately after the collapse of the Soviet Union and the 2000 years federal reform. The analysis of the components of post-imperial Russian federalism as the status and prerogatives of the central government, asymmetric status of subjects of the Federation, the interaction of the central and regional elites.

Keywords: Empire, post-imperial transit, federalism, regional elites, the asymmetry of Federal subjects.

Современная российская государственность ведет свою историю от имперских систем предшественниц — Российской империи и Советского Союза. Несмотря на то что последний не может быть безоговорочно отнесен к числу таких политико-территориальных систем, как империи, тем не менее его политика основывалась на универсальной идеологии (коммунизм) и была связана с формированием сложносоставного политико-территориального комплекса периферий, полностью контролируемых центральной властью. В связи с этим представляется оправданным рассмотрение политического развития современной России в качестве одного из вариантов постимперского транзита.

* Шишков Василий Валерьевич, e-mail: fh55@mail.ru

В современной политической науке проблемы постимперского транзита приобретают все большую актуальность, связанную с необходимостью выявления тех особенностей политического развития, которые отмечаются у государств, ранее входивших в имперское пространство. Под постимперским транзитом можно понимать процесс национального и государственного строительства, связанный с экономическими преобразованиями, установлением современных институтов правового государства, формированием политической нации, демократизацией и, что особенно важно применительно к современной России, переформатированием политико-территориального устройства, выстраиванием новой системы отношений между центром и регионами.

Российская Федерация унаследовала большую часть территории СССР вместе с прежними “имперскими” вопросами, а также связанной с необходимостью их преодоления проблемой политического переустройства отношений бывшего имперского центра с сохранившимися под его властью перифериями, приобретшими статус субъектов Федерации. Федерализм стал тем путем, по которому стали развиваться отношения между центром и регионами на новом этапе российской государственности.

Понятие “федерализм”, как показывает Д.Дж. Элейзер, имеет два значения. “В узком смысле оно обозначает взаимоотношения между различными правительственными уровнями, в более широком — сочетание самоуправления и долевого правления через конституционное соучастие во власти на основе децентрализации”¹. Для исследователя “федерализм — территориальное выражение демократии”. С этим согласуется позиция Р.Г. Абдулатипова, который называет демократию, обогащенную принципами федерализма, “федеративной”. При этом федерализм как теория и методология государственного строительства и управления структурирует демократию².

Федерализм как способ распределения политических полномочий между федеральным правительством и органами власти в регионах основывается на институциональном соглашении между элитами. В таком виде федерация “выступает инструментом разрешения существующих политических противоречий, позволяющим элитным группам достигнуть единого компромиссного решения”³. С подобной позиции, которую занимает американский политолог У. Райкер, “федерализм — эффективная форма

¹ Элейзер Д.Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5. С. 106.

² См.: Абдулатипов Р.Г. Федералогия. СПб., 2004. С. 5.

³ Ильченко М.С. Федерализм с позиций инструментализма: теоретические основания и политические реалии // Современный федерализм российские проблемы в сравнительной перспективе. СПб., 2008. С. 15.

территориального расширения, поскольку новые члены вовлекаются в федерацию таким образом, что их территориальная идентичность не теряется, а правители сохраняют свои посты”⁴.

По выражению М. Берджеса, “дух федерализма — в примирении конкурирующих позиций, его девиз — толерантность, переговоры и взаимное признание”⁵. Федеративное государство — это союз, в котором присутствуют отчетливые организационные формы для нахождения компромиссов между составными частями союза в ходе процедур принятия решений центральным правительством. Вовлечение составных частей союза в принятие политических решений — его важнейшая характеристика⁶. Можно согласиться с мнением А.С. Макарычева о том, что федерализм как политико-юридическая форма регионализма “всегда представляет собой компромисс между центробежными и центростремительными тенденциями, которые неизбежно присутствуют в обществе”⁷. В федеративных нормах выражается “баланс между объединением и децентрализацией в рамках единой политической формы”⁸. В этом состоит принципиальное отличие федеративного государства от империи, которая концентрирует всю совокупность политических взаимосвязей в своем центре.

Конституция 1993 г. установила федеративность России, утвердив принципы федерализма (ст. 5) и разграничение предметов ведения между федеральным центром и субъектами Федерации (гл. 3, ст. 71–73). Тем не менее конституционные принципы в современных реалиях российского государственного строительства еще не полностью реализовались в модели, преодолевающей противоречия между централизацией или децентрализацией, между нарастанием или нивелированием асимметричности статусов субъектов Федерации. Как представляется, также не вполне разрешен вопрос о вовлечении элит субъектов Федерации в поиск компромиссов и согласительные процедуры, определяющие общегосударственную политику.

Таким образом, реальное политическое воплощение конституционных положений, утверждающих начала федерализма, зависит от соотношения политического “веса” федерального центра и субъектов Федерации, от степени влияния отдельных субъектов на федеральный центр, т.е. пока еще имеет нестабильный характер,

⁴ *Riker W.* Federalism: origin, operation, significance. Boston, 1964. P. 40.

⁵ *Burgess M.* Federalism and federation: a reappraisal // *Comparative Federalism and Federation* / Ed. by M. Burgess, A.G. Gagnon. N.Y., 1993. P. 7.

⁶ *Burgess M.* Comparative federalism in theory and practice. L., 2006. P. 2.

⁷ *Макарычев А.С.* Регионализм, федерализм и ценности открытого общества // *Регион в составе Федерации: политика, экономика, право*. Н. Новгород, 1999. С. 51.

⁸ *Watts R.L.* Comparing federal systems. Montreal; Kingstons, 1999. P. 6.

присущий процессу постимперского транзита. По замечанию В.А. Ковалева, «Веберовский термин “псевдоконституционализм” (еще о реформах 1905 года в царской России) наилучшим образом характеризует политико-правовое состояние, как сто лет назад, так и сегодня. Только в отличие от Российской империи к этому в современной России добавляется проблема “федеративных отношений”»⁹. Постимперский характер современной России достаточно ясно проявляется в выстраивании отношений между Федерацией и ее субъектами, которые, с одной стороны, опираются на конституционные принципы федерализма, а с другой — во многих своих чертах воспроизводят порядок связей между имперским центром и его перифериями.

На современном российском федерализме лежит отпечаток имперских отношений центра и периферии. Политико-территориальный комплекс, в основном “унаследованный” Россией, сложился в Российской империи, а современную конфигурацию приобрел во время СССР. При этом, как отмечает С. Кордонский, “разделение страны на элементы (регионы, округа, муниципалитеты и пр.) во многом определяется задачами, которые ставили перед страной еще имперские и советские властные институты. Современное административно-территориальное деление сформировано при решении задач освоения физического пространства Евразии, мобилизации, индустриализации и справедливого распределения ресурсов”¹⁰.

Для российского федерализма характерно соединение национально-государственного и административно-территориального принципов территориально-политического устройства, что связано с полиэтническим составом населения страны, в свою очередь выражающем разнородность, присущую имперским системам — предшественницам современной России. При этом, по замечанию Н.В. Петрова, смешанный экстерриториальный характер Федерации — «атавизм, от которого очень трудно (если только возможно) избавиться, чреватый этноконфликтами и практикой “этновыдавливания”, дроблением регионов по этническому признаку»¹¹. Кроме того, проблемы российского федерализма генетически связаны с борьбой центральной власти за сохранение единства страны против стремления к автономизации и сепаратизму¹². Ведь в отличие от федерализма Западной Европы Российская Федерация возникла

⁹ Ковалев В.А. Федерализм и демократия: российский оксюморон // Современный федерализм: российские проблемы в сравнительной перспективе. С. 84.

¹⁰ Кордонский С. Россия. Поместная федерация. М., 2010. С. 7.

¹¹ Петров П.В. Федерализм по-русски // Pro et Contra. 2000. Т. 5. № 1. С. 8.

¹² См.: Пастухов В.Б. Российский федерализм: политическая и правовая практика // Общественные науки и современность. 2003. № 3. С. 53.

не путем объединения в единое государство отдельных территорий с их взаимного согласия. Российская Федерация создавалась сверху, путем деволюции, т.е. путем выделения в составе государства отдельных относительно самостоятельных автономных образований¹³. Таким образом, специфика российского федерализма определяется социокультурными особенностями страны, историческим опытом взаимоотношений центра и регионов и все перечисленное указывает на сложность проблемы выстраивания отношений между Федерацией и ее субъектами, которая проявилась в полной мере непосредственно после распада СССР.

Развитие федеративных отношений в России в первые годы после краха Советского Союза связано с преодолением центробежного тренда, порожденного его распадом: в это время перед политическим руководством новой России стояла угроза продолжения децентрализации “имперского” пространства и как следствие его дезинтеграция. Образно говоря, децентрализация была «побочным результатом соперничества между элитами в перераспределении “экономического пирога”»¹⁴. Переформатирование отношений федерального центра и периферий происходило в нестабильных политических условиях при необходимости сохранения государственности в формате границ, учрежденных советской властью в РСФСР. Этому процессу сопутствовали широкая практика подписания соглашений между центром и регионами, законотворческая практика регионов, противоречащая Конституции и федеральному законодательству, реальная опасность распада единого экономического пространства и другие негативные условия¹⁵. Анализ структурирования отношений между федеральным центром и регионами в первые годы после распада СССР позволяет охарактеризовать этот период как переходный этап, во время которого ценой уступок региональным политическим элитам удалось сохранить территориальную целостность страны, избежать дальнейшей децентрализации и создать предпосылки для консолидации политического пространства России.

Преодоление политико-правовой анархии, угроз и опасностей сепаратизма стало основным содержанием политики Центра. На

¹³ См.: Калганова Л.А. Компаративные исследования европейской и российской моделей государственного управления // Проблемы современного государственного управления в России. Материалы научного семинара. Вып. 9 (30). М., 2010. С. 7.

¹⁴ Либан А.М. Эндогенные границы и распределение власти в федерациях и международных сообществах. М., 2009. С. 29.

¹⁵ См.: Пляйс Я.А. Природа, генезис и современные особенности российского федерализма // Современный федерализм: российские проблемы в сравнительной перспективе. С. 124.

решение этих проблем были направлены реформы, занявшие первое десятилетие XXI в.

К концу 1990-х гг. опасность дезинтеграции России стала настолько очевидной, что без решительных мер обойтись было уже нельзя. Одной из таких мер стало прекращение заключения договоров с субъектами Федерации. Отмена договоров была лишь одним элементом из комплекса мер, направленных на централизацию и построение “вертикали власти”. В 2000 г. были учреждены федеральные округа во главе с полномочными представителями Президента¹⁶, позже были сформированы федеральные окружные органы власти прокуратуры, Министерства юстиции, МВД и др., изменился порядок формирования Совета Федерации¹⁷, учрежден Государственный совет¹⁸. Путем внесения поправок в избирательное законодательство и законодательство о политических партиях в течение 2001–2002 гг. интегрирована федеральная политическая система, в 2002 г. республики лишены права на собственное гражданство¹⁹, с 2003 г. началась реформа, связанная с разграничением предметов ведения между Федерацией и ее субъектами²⁰ и укрупнением субъектов Федерации, которые привели к сокращению их числа с 89 до 83, что в значительной мере решило проблему “слож-

¹⁶ Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2000 № 849 “О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112.

¹⁷ Федеральный закон от 05.08.2000 № 113-ФЗ “О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3336.

¹⁸ Указ Президента Российской Федерации от 01.09.2000 № 1602 “О Государственном совете Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 36. Ст. 3633.

¹⁹ Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ “О гражданстве Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.

²⁰ Федеральный закон от 04.07.2003 № 95-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 27. Ч. 2. Ст. 2709; Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3607; Федеральный закон от 29.12.2004 № 199-ФЗ “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1. Ч. 1. Ст. 25.

носовых регионов”. В 2004 г. было установлено, что глава субъекта Российской Федерации наделяется полномочиями парламентом субъекта по представлению Президента²¹ (с 2012 г. главы субъектов Федерации вновь стали избираться их населением²²). Представляется, что перечисленные меры переломили тенденцию к децентрализации Российской Федерации, но не решили проблем, связанных с постимперским транзитом, т.е. с политической ролью Центра по отношению к регионам, асимметричностью статусов субъектов Федерации и вовлечением региональных элит в общегосударственную политику.

Существующий дисбаланс отношений между Центром и регионами во многом связан не только с социокультурной разнородностью пространства России, но и с высоким дисбалансом экономического развития регионов: из 83 субъектов только примерно 20 являются экономически самостоятельными. Во многих “проблемных” регионах именно федеральные деньги позволяют органам власти выполнять базовые государственные функции. В 2007 г. 68 регионов России являлись получателями дотаций из федерального бюджета, в 2008 г. — 72 региона, а в 2009—2010 гг. — 70 регионов²³, при этом в 2010 г. доля Москвы в ВВП России возросла до 22,2%²⁴. Данные за 2011 г. показывают, что на шесть регионов приходится почти половина ВВП России²⁵. Эти факты имеют во многом определяющее значение для развития федерализма в России, заинтересованности как центра, так и регионов во внедрении федеративных практик.

Во многом с таким положением дел связана исключительно высокая роль центра во взаимоотношениях с регионами.

²¹ Федеральный закон от 11.12.2004 № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 50. Ст. 4950.

²² Федеральный закон от 02.05.2012 № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19. Ст. 2274.

²³ См.: *Валиева Д.Г.* Межбюджетные трансферты и политика региональных властей в условиях высокой дотационности регионов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 4. С. 53.

²⁴ Двойное преимущество // Взгляд: Интернет-газета. URL: <http://vz.ru/economy/2011/6/22/501622.html> (дата обращения: 24.02.2013).

²⁵ Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ: итоги 2011 года. [Электронный ресурс]. URL: http://vid1.rian.ru/ig/ratings/rating_regions_2012.pdf (дата обращения: 24.02.2013).

Российская практика федерализма демонстрирует переход к крайностям централизации. Многие субъекты Федерации, проявившие в начале истории современной России стремление к обретению политической самостоятельности, в реальности не обладали экономическими возможностями к действительному воплощению своих конституционных полномочий, оставаясь в большинстве своем зависимыми от дотаций из федерального центра. Попытки руководства субъектов проявить самостоятельность можно рассматривать в качестве давления на Правительство России с целью обеспечить свое политическое положение, влияние и участие в решении общегосударственных вопросов. Имея реальные возможности политического управления регионами, руководство субъектов Федерации не сдало бы свои политических позиций федеральному центру в ходе реформ первого десятилетия XXI в., приведших к окончательной потере самоуправления и долевого участия в государственном правлении через Совет Федерации, который, по замечанию А.Н. Болговой, все больше становится похож на “палату лоббистов”²⁶, теряя связь с регионами. Модель территориального устройства России стала “близка к советской”, с ее неформальными практиками, а “федеративное взаимодействие стало во многом подменяться простым администрированием”²⁷. При этом в результате реформ 2000-х гг. центр приобрел политические prerogatives, позволившие ему сосредоточить в своих руках контроль над политикой субъектов.

По мнению А. Захарова, в Российской Федерации не удалось расшатать однонаправленную ось “центр — периферия”, составляющую структурную основу всякого имперского бытия, в итоге в стране регионы по-прежнему не являются самостоятельными и активными политическими деятелями²⁸. Отношения между центром и регионами теряют свою политическую насыщенность, превращаясь в отношения иерархического соподчинения; регионы превращаются в “периферии”, отвечающие за реализацию указаний из центра.

Наследие советской политики в отношении народов России, несостоятельность политического курса 1990-х гг., грозившего обострением этнических конфликтов и отпадением некоторых ре-

²⁶ Болгова А.Н. Совет Федерации — “палата регионов” или “палата лоббистов”? // Современный федерализм: российские проблемы в сравнительной перспективе. С. 64.

²⁷ Ильченко М.С. Особенности институционального развития российского федерализма на современном этапе // Политические процессы в России и в мире: взгляд молодых политологов / Под ред. К.П. Кокарева, М.В. Старчака и др. М., 2009. С. 146.

²⁸ См.: Захаров А. Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме. М., 2008. С. 36.

гионов (главным образом Северного Кавказа), потребовали новой централизации политико-территориального управления страной, пусть и с сохранением конституционных основ федерализма. Империя, будучи, как и Федерация, сложносоставным образованием, не предполагает диалога, направленного на поиск компромиссов между имперским центром, который занимает исключительное политическое положение, и перифериями. Напротив, империя действует императивно, и в этом нам видится одно из основных отличий империи от федерации.

С политикой центра во многом связана другая проблема, также сохранившаяся с “имперских” времен, — асимметричность статусов субъектов Федерации.

Асимметричность российского федерализма была свойственна ему с момента зарождения и, как представляется, была связана с необходимостью сдерживать этносепаратизм и национальные элиты в республиках. Как видится с позиции современности, данное обстоятельство стало определяющим фактором в утверждении Конституцией особого статуса республики (ст. 5 Конституции) в составе России при формальном равенстве всех субъектов в составе Федерации. Реформы 2000-х гг. в значительной степени упразднили правовые проявления “суверенитета” республик, но окончательно покончить с их фактически особым статусом были не в состоянии.

В своей политике центральная власть непоследовательна, продолжая выделять одни субъекты Федерации среди всех остальных. В 2007 г. между Российской Федерацией и Республикой Татарстан был подписан договор о разграничении полномочий, введенный в действие 24 июля того же года Федеральным законом № 199-ФЗ²⁹. Для Татарстана он имеет существенное политическое значение, отчасти удовлетворяя его претензии на особые в сравнении с другими регионами отношения с федеральными органами государственной власти³⁰. Рассматривался проект аналогичного договора с Чеченской Республикой³¹. По мнению М.Х. Фарукишина, совмещение конституционных и договорных элементов в природе Российской Федерации порождает противоречия³², что, несомненно,

²⁹ Федеральный закон от 24.07.2007 № 199-ФЗ “Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 31. Ст. 3996.

³⁰ См.: Пляйс Я.А. Указ. соч. С. 125.

³¹ См.: Выжуртович В. Статус — во! // Российская газета. 2005. 14 июня. Федеральный выпуск № 3794.

³² См.: Фарукишин М.Х. Институциональные пробелы в российском федерализме // Демократия и федерализм в России. М., 2007. С. 188.

сказывается на развитии модели отечественного федерализма в целом, сохраняя в нем элементы асимметричности статусов субъектов Федерации.

А.В. Дахин для ситуации конституционного равенства субъектов Федерации выделяет четыре модели реализации федерализма на уровне субъектов: национальные регионы; аграрно-индустриальные русскоговорящие регионы; регионы, на территории которых находятся предприятия стратегических промышленных корпораций; и модель, представляющая собой сложную смесь первых трех. Кроме того, существует специфика столичных регионов — Москвы и Санкт-Петербурга. При этом в национальных регионах (например, в Татарстане, Чечне, Башкирии) формируется особый тип концентрации власти, в основе которого лежат этнополитические и этнофинансовые структуры влияния, которыми — с большей или меньшей помощью федерального центра — обладает региональный лидер и альтернативы которым у федерального центра нет³³. Разнородность моделей политического управления может рассматриваться в качестве одной из существенных черт имперской политико-территориальной системы, стремящейся к сочетанию в едином политическом комплексе различных политических образований. Этой чертой обладала Российская империя, и в определенной степени она была присуща СССР, руководство которого в своей политике стремилось учитывать этнические особенности проживающих на его территории этносов и предоставлять им определенную степень автономии.

В современной политической практике федеративных отношений в России наблюдается использование федерализма “бюрократией для создания полуавтономных автократий, а население отдалается от процесса принятия решений”³⁴. С.М. Елисеев отмечает, что в России власть в большинстве регионов все больше зависима в политическом отношении от центра и возглавляется авторитарными наместниками, поддерживаемыми им. Федеральный центр оказывает поддержку авторитарным региональным политическим режимам в Башкирии, Калмыкии, Удмуртии, Дагестане, Чечне и др.³⁵ Проявление авторитарных тенденций на уровне субъектов Российской Федерации затрагивает преимущественно “национальные” субъекты, которые наделены особым конституционным ста-

³³ См.: Дахин А.В. Актуальный федерализм: разнообразие моделей политического управления регионами // Современный федерализм: российские проблемы в сравнительной перспективе. С. 217–218.

³⁴ См.: Черникова В.В. Устойчивость федераций в контексте демократического развития // Демократия и федерализм в России. С. 207.

³⁵ См.: Елисеев С.М. Федерализм как инструмент сохранения власти и реализации консервативной политики // Современный федерализм: российские проблемы в сравнительной перспективе. С. 79.

тусом, что заложило в отечественную модель федерализма существенную проблему фактической и юридической асимметричности.

Очевидно, что проблема асимметричности российского федерализма имеет такие особенности, что выходит за рамки специфических черт субъектов Федерации, и обусловлена она полиэтническим составом населения, а также тесно связана с проблемой формирования единой российской нации, которая призвана стать политической и социокультурной основой современного Российского государства. В этой связи преодоление асимметричности статусов субъектов Федерации приобретает особое значение в качестве одного из необходимых условий политической состоятельности российского национального проекта, без полномасштабной реализации которого процесс постимперского транзита может затянуться на неопределенное время и с неопределенными последствиями.

Во многом справедливо будет сказать, что реформа федеративных отношений в 2000-х гг. прошла под знаком сокращения политической автономии элит (введение федеративных округов и изменение порядка формирования Совета Федерации, назначение губернаторов).

В этот период на уровне субъектов в сфере управленческой деятельности “большая часть разрешительных функций постепенно отходит к федеральным структурам. Этот процесс протекал тем проще, чем существеннее было превышение размера федерального трансферта над местной составляющей бюджета региона”³⁶. В свою очередь это определило слабую реакцию населения на отмену выборов глав субъектов (“региональных баронов”, по выражению Л. Бляхера). Вообще региональные элиты к этому времени, вероятно, стали “тяготиться демократическими методами разрешения политических противоречий”³⁷ и, не имея ресурсов поддержки, скорее, позитивно восприняли происходящую рецентрализацию.

По оценке О.В. Гончаренко, ключевой задачей федеративных реформ по отношению к региональным элитам стало повышение лояльности в обмен на продление полномочий, а характерной тенденцией — досрочное переназначение, число же губернаторов-“варягов” возрастало постепенно и не было слишком велико. Также проявилась тенденция к усилению контроля центра над деятель-

³⁶ См.: Бляхер Л. Расцвет и закат “региональных баронов” (в поисках оснований федеративного государства) // К новой модели российского федерализма: взгляд из регионов: Доклады проекта — 2012. Междунар. фонд соц.-экон. и политол. исслед. (Горбачев-фонд). М., 2012. С. 52.

³⁷ Ковалев В.А. Федерализм и российская политика в рамках “управляемой демократии” // Демократия и федерализм в России. С. 239.

ностью региональных властей³⁸. Рассмотренные меры позволили в значительной степени сосредоточить в руках федерального центра решение вопросов о полномочиях глав субъектов Федерации, но в то же время по сути ограничили формальные каналы влияния региональных элит на элиту центра, сделав субъекты Федерации политически зависимыми от центральной власти.

В этой связи нельзя не указать на результаты исследования Н.В. Дергуновой и В.В. Ошкина, которые показывают, что региональная административно-политическая элита осознает зависимость своего положения от лояльности режиму и способности поддерживать неформальные контакты с федеральным центром³⁹. Еще более радикальная оценка взаимоотношения элит центра и регионов предложена А.Е. Чириковой: “Кремль... сужает элитное пространство, превращая региональных политических руководителей в зависимых и неинициативных исполнителей приказов сверху, не верящих, что следование формальным правилам может привести их к решению важных общественных проблем”⁴⁰. Нельзя не отметить, что федеральная власть стремилась сохранить высокую значимость существующего конституционного института регионального представительства — Совета Федерации и создала новую площадку взаимодействия центра и регионов — Государственный совет, что не соответствует политике полного контроля над региональными элитами. Тем не менее и в данном случае можно говорить о дисбалансе связей между центром и регионами в пользу первого, но восстановление выборности глав регионов в 2012 г. представляется позитивным шагом по его преодолению.

Таким образом, в том, что касается взаимодействия центральной и региональных элит, реформы 2000-х гг., ограничив самостоятельность последних, позволили федеральному центру в значительной степени пойти по пути воспроизводства “имперской модели” межэлитных отношений, основное содержание которой состоит в обеспечении лояльности элит разнородных периферий и контроля над ними, в противоположность основанной на взаимном признании политике межэлитного компромисса, предполагаемой федеративной моделью.

Подводя итоги рассмотрения проблемы постимперского транзита в практике российского федерализма, следует указать на то,

³⁸ См.: *Гончаренко О.В.* Губернаторы и Центр в “эпоху Путина”: региональная политика в рамках “вертикали власти” // *Демократия в современном мире: Сб. статей.* М., 2009. С. 347, 350.

³⁹ См.: *Дергунова Н.В., Ошкин В.В.* Факторы эффективности региональной политической элиты (социологический анализ) // *Власть.* 2011. № 4. С. 99.

⁴⁰ *Чирикова А.Е.* Политические последствия вертикализации власти: федеральные и региональные измерения // *Демократия. Власть. Элиты: демократия vs элитократия: Сб. ст. / Под ред. Я.А. Пляйса.* М., 2007. С. 181.

что в общих чертах ей присущи крайности децентрализации и централизации. После распада СССР центр, предотвращая дальнейшую дезинтеграцию, был вынужден следовать требованиям регионов по предоставлению им полномочий, и шел на совмещение конституционного и договорного начал федеративности. С началом 2000-х гг. реформы отечественного федерализма переломили эту тенденцию. Постимперский характер российского федерализма проявляется в следующих чертах: в исключительной роли центра в отношениях с субъектами Федерации, низводящей последних до положения периферий при “спящих” институтах согласования общегосударственной политики (Совет Федерации) или отсутствия властных полномочий (Государственный совет); в конституционной и фактической асимметричности статусов субъектов Федерации, подчеркивающей разнородность политико-территориального комплекса России, дифференциацию взаимодействия между центром и регионами и политического управления в регионах, а также препятствующей развитию российской гражданской нации; в модели взаимоотношений между элитой центра и регионов, не предполагающей компромиссного взаимодействия, а направленной главным образом на обеспечение лояльности элит регионов и контроля над ними со стороны элиты центра.

Представляется, что преодоление рассмотренных дисбалансов будет способствовать повышению эффективности российской модели федеративности, связанной с нивелированием противоречий, процессом инициирования, согласования и реализации компромиссных путей развития государства в целом и отдельных регионов. Проведенный анализ особенностей российского федерализма позволяет высветить и более глубокую проблему, чем проблема необходимости преодоления рассмотренных дисбалансов. В статье уже указывалось, что в той или иной форме данные черты присутствовали в государственном устройстве Российской империи и СССР, а их воспроизведение на современном этапе развития России позволяет поставить вопрос о том, насколько эти особенности имманентно присущи российской государственности, обусловлены объективными условиями властвования над разнородным политическим пространством.

С одной стороны, постимперский транзит как процесс преодоления неопределенности после “расставания” с империей означает новый этап модернизации, связанный с внедрением демократических практик и укоренением национально-гражданской идентичности, что в российском варианте означает развитие федеративности. С другой стороны, нельзя однозначно утверждать, что транзитный процесс предусматривает единственный вариант развития российской государственности, связанный с ее федерализацией. Рассмотр-

ренные характерные черты этого процесса в России не позволяют исключить перспективы более полного воспроизведения практик политического управления, de facto соответствующих имперской парадигме.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Абдулатипов Р.Г. Федералогия. СПб., 2004. (*Abdulatipov R.G.* Federalogiya. SPb., 2004.)

Бляхер Л. Расцвет и закат “региональных баронов” (в поисках оснований федеративного государства) // К новой модели российского федерализма: взгляд из регионов. Доклады проекта — 2012. Междунар. фонд соц.-экон. и политол. исслед. (Горбачев-фонд). М., 2012. С. 43–53. (*Blyaher L.* Rascvet i zakat “regional’nyh baronov” (v poiskah osnovanij federativnogo gosudarstva) // K novej modeli rossijskogo federalizma: vzglyad iz regionov. Doklady proekta — 2012. Mezhdunar. fond soc.-e’kon. i politol. issled. (Gorbachev-Fond). M., 2012. S. 43–53.)

Болгова А.Н. Совет Федерации — “палата регионов” или “палата лоббистов”? // Современный федерализм: российские проблемы в сравнительной перспективе / Под ред. Ю.Н. Солониной, Л.В. Сморгунова. СПб., 2008. С. 63–66. (*Bolgova A.N.* Sovet Federacii — “palata regionov” ili “palata lobbistov”? // Sovremennyj federalizm: rossijskie problemy v sravnitel’noj perspektive / Pod red. Yu.N. Solonina, L.V. Smorgunova. SPb., 2008. S. 63–66.)

Валиева Д.Г. Межбюджетные трансферты и политика региональных властей в условиях высокой дотационности регионов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 4. С. 50–62. (*Valieva D.G.* Mezhybyudzhetye transferty i politika regional’nyh vlastej v usloviyah vysokoj dotacionnosti regionov // Voprosy gosudarstvennogo i municipal’nogo upravleniya. 2011. N 4. S. 50–62.)

Выжурович В. Статус — во! // Российская газета. 2005. 14 июня. Федеральный выпуск № 3794. (*Vyzhutovich V.* Status — vo! // Rossijskaya gazeta. Federal’nyj vypusk N 3794 ot 14 iyunya 2005.)

Гончаренко О.В. Губернаторы и Центр в “эпоху Путина”: региональная политика в рамках “вертикали власти” // Демократия в современном мире: Сб. статей. М., 2009. С. 347–353. (*Goncharenko O.V.* Gubernatory i Centr v “e’pohu Putina”: regional’naya politika v ramkah “vertikali vlasti” // Demokratiya v sovremennom mire: Sb. statej. M., 2009. S. 347–353.)

Дахин А.В. Актуальный федерализм: разнообразие моделей политического управления регионами // Современный федерализм: российские проблемы в сравнительной перспективе / Под ред. Ю.Н. Солониной, Л.В. Сморгунова. СПб., 2008. С. 217–220. (*Dahin A.V.* Aktual’nyj federalizm: raznoobrazie modelej politicheskogo upravleniya regionami // Sovremennyj federalizm: rossijskie problemy v sravnitel’noj perspektive / Pod red. Yu.N. Solonina, L.V. Smorgunova. SPb., 2008. S. 217–220.)

Двойное преимущество // Взгляд: Интернет-газета. URL: <http://vz.ru/economy/2011/6/22/501622.html> (дата обращения: 24.02.2013). (*Dvoynoe preimushchestvo* // Vzglyad: Internet-gazeta. URL: <http://vz.ru/economy/2011/6/22/501622.html> (data obrashcheniya: 24.02.2013).)

Дергунова Н.В., Ошкин В.В. Факторы эффективности региональной политической элиты (социологический анализ) // Власть. 2011. № 4. С. 98–100. (*Dergunova N.V., Oshkin V.V.* Faktory e'ffektivnosti regional'noj politicheskoy e'lit'y (sociologicheskij analiz) // Vlast'. 2011. N 4. С. 98–100.)

Елисеев С.М. Федерализм как инструмент сохранения власти и реализации консервативной политики // Современный федерализм: российские проблемы в сравнительной перспективе / Под ред. Ю.Н. Солониной, Л.В. Сморгунова. СПб., 2008. С. 77–80. (*Eliseev S.M.* Federalizm kak instrument sohraneniya vlasti i realizacii konservativnoj politiki // Sovremennyy federalizm: rossijskie problemy v sravnitel'noj perspektive / Pod red. Yu.N. Solonina, L.V. Smorgunova. SPb., 2008. S. 77–80.)

Захаров А. Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме. М., 2008. (*Zaharov A.* Unitarnaya federaciya. Pyat' e'tyudov o rossijskom federalizme. M., 2008.)

Ильченко М.С. Особенности институционального развития российско-го федерализма на современном этапе // Политические процессы в России и в мире: взгляд молодых политологов / Под ред. К.П. Кокарева, М.В. Старчака и др. М., 2009. С. 137–148. (*Il'chenko M.S.* Osobennosti institucional'nogo razvitiya rossijskogo federalizma na sovremennom e'tape // Politicheskie processy v Rossii i v mire: Vzglyad molodyh politologov / Pod red. K.P. Kokareva, M.V. Starchaka i dr. M., 2009. S. 137–148.)

Ильченко М.С. Федерализм с позиций инструментализма: теоретические основания и политические реалии // Современный федерализм: российские проблемы в сравнительной перспективе / Под ред. Ю.Н. Солониной, Л.В. Сморгунова. СПб., 2008. С. 15–18. (*Il'chenko M.S.* Federalizm s pozicij instrumentalizma: teoreticheskie osnovaniya i politicheskie realii // Sovremennyy federalizm: rossijskie problemy v sravnitel'noj perspektive / Pod red. Yu.N. Solonina, L.V. Smorgunova. SPb., 2008. S. 15–18)

Калганова Л.А. Компаративные исследования европейской и российской моделей государственного управления // Проблемы современного государственного управления в России: Материалы научного семинара. Вып. 9(30). М., 2010. С. 5–47. (*Kalganova L.A.* Komparativnye issledovaniya evropejskoj i rossijskoj modelej gosudarstvennogo upravleniya // Problemy sovremennogo gosudarstvennogo upravleniya v Roscii: Materialy nauchnogo seminar. Vyp. 9(30). M., 2010. S. 5–47.)

Ковалев В.А. Федерализм и российская политика в рамках “управляемой демократии” // Демократия и федерализм в России. М., 2007. С. 234–253. (*Kovalev V.A.* Federalizm i rossijskaya politika v ramkah “upravlyaemoj demokratiij” // Demokratiya i federalizm v Rossii. M., 2007. S. 234–253.)

Ковалев В.А. Федерализм и демократия: российский оксюморон // Современный федерализм: российские проблемы в сравнительной перспективе / Под ред. Ю.Н. Солониной, Л.В. Сморгунова. СПб., 2008. С. 84–87. (*Kovalev V.A.* Federalizm i demokratiya: rossijskij oksymoron // Sovremennyy federalizm: rossijskie problemy v sravnitel'noj perspektive / Pod red. Yu.N. Solonina, L.V. Smorgunova. SPb., 2008. S. 84–87.)

Кордонский С. Россия. Поместная федерация. М., 2010. (*Kordonskij S.* Rossiya. Pomestnaya federaciya. M., 2010.)

Либан А.М. Эндогенные границы и распределение власти в федерациях и международных сообществах. М., 2009. (*Liban A.M. E'ndogennye granicy i raspredelenie vlasti v federacijah i mezhdunarodnyh soobshchestvah*. М., 2009.)

Макарычев А.С. Регионализм, федерализм и ценности открытого общества // Регион в составе Федерации: политика, экономика, право. Н. Новгород, 1999. С. 43–64. (*Makarychev A.S. Regionalizm, federalizm i cennosti otkrytogo obshchestva* // Region v sostave Federacii: politika, e'konomika, pravo. N. Novgorod, 1999. S. 43–64.)

Пастухов В.Б. Российский федерализм: политическая и правовая практика // Общественные науки и современность. 2003. № 3. С. 53–65. (*Pastuhov V.B. Rossijskij federalizm: politicheskaya i pravovaya praktika* // Obshchestvennyye nauki i sovremennost'. 2003. N 3. S. 53–65.)

Петров П.В. Федерализм по-российски // Pro et Contra. 2000. Т. 5. № 1. С. 7–33. (*Petrov P.V. Federalizm po-rossijski* // Pro et Contra. 2000. T. 5. N 1. S. 7–33.)

Пляйс Я.А. Природа, генезис и современные особенности российского федерализма // Современный федерализм: российские проблемы в сравнительной перспективе / Под ред. Ю.Н. Солонина, Л.В. Сморгунова. СПб., 2008. С. 121–126. (*Plyajs Ya.A. Priroda, genezis i sovremennye osobennosti rossijskogo federalizma* // Sovremennyj federalizm: rossijskie problemy v sravnitel'noj perspektive / Pod red. Yu.N. Solonina, L.V. Smorgunova. SPb., 2008. S. 121–126.)

Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ: итоги 2011 года. URL: http://vid1.rian.ru/ig/ratings/rating_regions_2012.pdf (дата обращения: 24.02.2013). (Rejting social'no-e'konomicheskogo polozheniya sub'ektov RF: itogi 2011 goda. URL: http://vid1.rian.ru/ig/ratings/rating_regions_2012.pdf (data obrashcheniya: 24.02.2013).)

Фарушкин М.Х. Институциональные пробелы в российском федерализме // Демократия и федерализм в России. М., 2007. С. 177–192. (*Farukshin M.H. Institucional'nye probely v rossijskom federalizme* // Demokratiya i federalizm v Rossii. М., 2007. S. 177–192.)

Черникова В.В. Устойчивость федераций в контексте демократического развития // Демократия и федерализм в России. М., 2007. С. 204–216. (*Chernikova V.V. Ustojchivost' federacii v kontekste demokraticeskogo razvitiya* // Demokratiya i federalizm v Rossii. М., 2007. S. 204–216.)

Чурикова А.Е. Политические последствия вертикализации власти: федеральные и региональные измерения // Демократия. Власть. Элиты: демократия vs элитократия: Сб. ст. / Под ред. Я.А. Пляйса. М., 2010. С. 168–182. (*Chirikova A.E. Politicheskie posledstviya vertikalizacii vlasti: federal'nye i regional'nye izmereniya* // Demokratiya. Vlast'. E'lity: demokratiya vs e'litokratiya: Sb. st. / Pod red. YA.A. Plyajsa. М., 2010. S. 168–182.)

Элейзер Д.Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5. С. 106–115. (*E'lejzer D.Dzh. Sravnitel'nyj federalizm* // Polis. 1995. N 5. S. 106–115.)

Burgess M. Federalism and federation: a reappraisal // Comparative Federalism and Federation / Ed. by M. Burgess, A.G. Gagnon. N.Y., 1993. P. 3–14.

Burgess M. Comparative federalism in theory and practice. L., 2006.

Riker W. Federalism: origin, operation, significance. Boston, 1964.

Watts R.L. Comparing federal systems. Montreal; Kingston, 1999.