

ПРОБЛЕМЫ НАЦИОНАЛЬНОГО ДИСКУРСА

DOI: 10.17212/2075-0862-2019-11.3.1-194-210

УДК 342.25

ПОСТСОВЕТСКАЯ РОССИЯ МЕЖДУ ФЕДЕРАЛИЗМОМ И УНИТАРИЗМОМ: НОРМАТИВНЫЕ МОДЕЛИ И РЕАЛИИ ТРАНСФОРМИРУЮЩЕГОСЯ ОБЩЕСТВА

Ерохина Елена Анатольевна,

*доктор философских наук, доцент,
ведущий научный сотрудник*

*Института философии и права СО РАН,
Россия, 630090, Новосибирск, ул. Николаева, 8
leroh@mail.ru*

Аннотация

В статье рассматривается соотношение теории и практики российского федерализма. Показывается связь между суверенизацией и формированием новой российской государственности в начале 1990-х гг. Отмечается цикличность колебаний от децентрализации к сверхцентрализации в отношениях центра и региона. Федерализм рассматривается как институт, как нормативная модель и как практика. Особое внимание в статье уделяется историческому контексту становления российской государственности: «параду суверенитетов», демонтажу СССР, принятию Конституции РФ, Федеративному договору о разграничении полномочий с Республикой Татарстан. Высказывается предположение, что инерция децентрализации после распада СССР, не преодоленная РФ в 1990-е гг., побудила федеральный центр к заимствованию элементов унитаризма. Недостаточная договороспособность элит всех уровней власти в 2000-е гг. вынужденно компенсировалась построением «властной вертикали». Однако уже к середине 2000-х гг. централизация управления превращается в самодостаточную тенденцию.

Осмысление феномена российского федерализма, соответствия институциональных практик конституционным принципам, поиск его оптимальной модели и другие вопросы послужили отправной точкой для междисциплинарной дискуссии. На сегодняшний день сформировалось несколько направлений, каждое из которых имеет собственную аргументацию в споре между сторонниками и противниками федерализма, полагающими унитарную модель устройства России более оптимальной. Высказано предположение о том, что негативный опыт децентрализации 1990-х гг. связывается в академическом и повседневном дискурсе с федерализацией. Такая установка препятствует осмыслению данного феномена как фактора, сыгравшего положительную роль в становлении постсоветской государственности России.

Обосновывается тезис о том, что с вхождением Крыма в состав России федералистский дискурс приобрел новое дыхание. Для его аргументации автор обращается к кейсам, иллюстрирующим стремление отдельных субъектов использовать институты федерализма для выстраивания паритетных отношений с центром в решении вопросов, находящихся в совместном ведении Москвы и регионов. В статье делается вывод о вызревании предпосылок нового цикла в развитии федеративных отношений. К необходимости расширения объема прав регионы подталкивает недостаток бюджетных средств, который испытывает большая часть субъектов, для осуществления своих властных полномочий. Стратегии взаимодействия федерального центра и субъектов РФ предлагается описывать в метафорах торга и партнерства.

Ключевые слова: федерализм, регулирование, нормативные модели, трансформирующееся общество, суверенизация, централизация, субъекты РФ, постсоветская Россия.

Библиографическое описание для цитирования:

Ерохина Е.А. Постсоветская Россия между федерализмом и унитаризмом: нормативные модели и реалии трансформирующегося общества // Идеи и идеалы. – 2019. – Т. 11, № 3, ч. 1. – С. 194–210. – DOI: 10.17212/2075-0862-2019-11.3.1-194-210.

Введение

В декабре 2018 г. Россия отметила 25-летний юбилей Конституции РФ. Хотя его празднование происходило на самом высоком уровне (по этому случаю в Кремле состоялся торжественный прием, Центробанк выпустил в обращение памятную монету номиналом в 25 рублей и т. п.), нельзя сказать, чтобы юбилей был особенно заметным на фоне других новостей. Это событие послужило поводом и для множества научно-практических мероприятий¹. В числе наиболее дискуссионных проблем особого внимания заслуживает проблема верховенства закона, частным случаем которой нам представляется вопрос о соответствии принципу федерализма реальных политико-правовых практик взаимодействия центра и регионов России. 25-летний юбилей Конституции РФ актуализировал интерес к феномену российского федерализма. Необходимость учета положительного и отрицательного опыта регионального управления, полиэтничности России и ее регионов, социокультурных различий между субъектами РФ побуждает исследователей обратиться к поиску оптимальной модели управления, учитывающей потребности общества и возможности власти.

Отмечая значимость свершившегося более 25 лет назад события, невозможно не упомянуть суверенизацию как важный процесс, ознамено-

¹ Собрание юридической общественности в честь 25-летия Конституции РФ, АлтГУ, Барнаул, 6 декабря 2018; Вторая конференция «Конституция России: вчера, сегодня, завтра» (Ельцин-форум), РАНХиГС, Санкт-Петербург, 10 декабря 2018; конференция в честь 25-летия Конституции Российской Федерации, МГИМО, Москва, 13 декабря 2018.

вавший поворот от советского к постсоветскому состоянию общества. Непосредственной предпосылкой появления нового политического субъекта – постсоветской России – следует считать Декларацию о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г., провозгласившую приоритет российского законодательства над общесоюзным. Она стала катализатором событий, приведших к Беловежским соглашениям (декабрь 1991 г.) и коллапсу СССР. Федеративный договор от 31 марта 1992 г. закрепил суверенный статус субъектов в составе России. С принятием в качестве основного закона России Конституции 1993 г., провозгласившей Россию демократическим федеративным правовым государством, завершился переход к постсоветскому состоянию.

Уже простое перечисление событий указывает на связь российского федерализма, его институтов и практик, с суверенизацией. Сегодня суверенизация оценивается как противоречивый процесс, послуживший источником сепаратизма, локальных конфликтов, слабости центральной власти. Однако справедливость требует указать и на позитивные изменения, обусловленные внедрением этой инновации в политическую жизнь. Автономные области и округа в составе РСФСР, которые добивались повышения своего статуса в рамках нового политико-административного и территориального устройства РФ, достигли своей цели. На волне этнополитического возрождения были сформированы институциональные и общественные структуры, которые взяли на себя миссию сохранения и развития родного языка и родной культуры. Были созданы национально-культурные автономии и национальные общественные объединения, родовые общины, советы старейшин родов конкретных этносов; в общеобразовательную систему субъектов РФ введены стандарты регионального компонента.

Национальная политика как элемент современного национально-государственного строительства неразрывно связана с социальной трансформацией, процессом перехода к обществу современного типа, который в любой стране проходит в несколько этапов. Не является исключением и Россия, которая на рубеже 1980-1990-х переживала очередную трансформацию: переход к рынку, институциональные реформы, формирование нового типа гражданской идентичности.

Действующая ныне Конституция РФ была принята всенародным голосованием на референдуме 12 декабря 1993 г. Не умаляя значения низовых структур гражданской самоорганизации, которые, несмотря на расстрел Белого дома, в это время переживали количественный рост и качественное усложнение, стоит отметить значимую роль верховной власти и элитных групп в политико-территориальной организации системы государственного устройства России.

Исследователи постсоветского периода выделяют, с некоторыми вариациями, два основных этапа, каждый из которых соответствует тем или иным приоритетам деятельности центральной власти: 1) децентрализацию, «парад суверенитетов» (1989–2000 гг.); 2) усиление «властной вертикали» (2000–2014 гг.) [2, с. 4; 10, с. 163, 175]. Чем обусловлено выделение таких хронологических границ и соответствующей им периодизации?

1989 г. вошел в историю как год Съезда народных депутатов СССР, на котором общесоюзный федерализм стал предметом острых дебатов. Это событие положило начало трансформациям, связанным с демонтажем советской системы на рубеже 1980-х и 1990-х гг. Децентрализация 1990-х была спровоцирована противостоянием между федеральным центром и регионами. С момента перехода власти от Б.Н. Ельцина к В.В. Путину маятник качнулся в противоположную сторону. Доминирующей тенденцией второй фазы постсоветского цикла стала сверхцентрализация, начавшаяся в 2000 г. с укрепления «вертикали власти» и внедрения в управленческую структуру института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, а также с формирования самих этих округов.

2014 г. стал отметкой, показавшей необратимость институциональных изменений постсоветского периода. Несмотря на санкции и экономический кризис, вызванный падением цен на нефть, государство и общество оказались менее подвержены внешним воздействиям, нежели в начале 1990-х гг. В то же время 2014 г. ознаменовал завершение цикла, начавшегося в 1989 г. Таким образом, с 1989 по 2014 г. Россия прошла полный цикл от децентрализации 1990-х гг. к новой точке неопределенности, обусловленной экономическим кризисом и санкциями Запада после Крымского референдума о присоединении к России. С 2014 г. Россия вступила в новый цикл. На его начало указывают попытки некоторых субъектов РФ проводить самостоятельную внутреннюю политику и всплеск автономистских настроений в отдельных регионах.

Несмотря на номинальное присутствие федерализма в политико-правовом поле РФ как принципа и конституционной нормы, обеспеченной соответствующими институциональными механизмами, существует определенный дефицит практик федерализма в отношениях центра и регионов. Недостаточность этих практик особенно болезненно ощущается в национально-территориальных субъектах РФ, что усиливает центробежные процессы и требует, в свою очередь, встречных усилий для приведения их в равновесие с центростремительными. Для «спивания» возникающих разрывов власть использует бюджетные трансферты, что позволяет сохранить существующий статус-кво, но не дает возможности для совершенствования федеративных институтов. Решая ситуативные задачи, власть

откладывает решение принципиальных вопросов на завтрашний день. Как скоро он наступит?

Но если ориентироваться на развитие, а не на сохранение существующей системы в ее текущем, пусть и стабильном состоянии, реальной альтернативы федерализму нет. Суверенитет России, благополучие и безопасность ее граждан не могут быть обеспечены без инновационного развития, выравнивания экономического положения регионов России, их перехода к самообеспечению. Социокультурное разнообразие регионов России столь велико, что одного универсального набора инструментов управления, годного для всех субъектов, при решении таких сложных задач быть не может.

Таким образом, поиск оптимальной модели российского федерализма, свободной от крайностей сепаратизма и унификации и учитывающей региональную и этническую специфику субъектов РФ, оказывается насущной задачей. Элементом ее решения является анализ теоретико-методологических, политико-практических, правовых и экономических аспектов проблемы соотношения нормативной и реально-практической сторон российского федерализма. В настоящей статье речь пойдет о федерализме как принципе, в соответствии с которым должны строиться партнерские отношения между центром и регионами в тех вопросах, которые относятся к предметам их совместного ведения, в том числе и пресловутый «национальный вопрос».

Федерализм как нормативная модель государственно-территориального устройства РФ: дискурс и практика

Под федерализмом принято понимать принцип государственно-территориального строительства, при котором государство возникает как результат интеграции самостоятельных политических субъектов в единое правовое и политико-административное пространство. В рамках теории государства и права выделяют следующие черты федерации как формы государственного устройства: 1) организационно-правовое оформление федеральной власти и власти субъектов федерации; 2) нормативно-правовое разграничение власти между федерацией и ее субъектами; 3) преобладание юридической силы федерального законодательства над региональным [4, с. 93].

С формальной точки зрения Конституция РФ не дает оснований сомневаться в том, что РФ является федеративным государством (ст. 5, 66, 68, 71–73). Однако в междисциплинарных исследованиях природа российского федерализма является предметом острых дискуссий. Есть ли у него органические предпосылки для «произрастания» на российской почве, или

он является мнимым феноменом, заимствованной моделью «на вырост», так и не воплотившейся в реальность?

Утвердительный ответ на вопрос об органичности федеративной модели социокультурной специфики России опирается на признание конституционных ценностей справедливости и равенства, необходимости равноправия между различными субъектами РФ, а также на советский опыт государственного строительства [3, 7]. Сторонники федерализма как принципа, отвечающего политико-правовым реалиям России, рассматривают его как реально складывающуюся практику [9]. То обстоятельство, что данный процесс далек от завершения, вовсе не означает чужеродности федерализма паттернам цивилизационного сознания россиян. Хотя не все заложенные в Конституции принципы были реализованы в полной мере, один из ее соавторов, С.М. Шахрай, полагает, что Россия развивается в заданном ею направлении [8, с. 299].

Сторонники противоположной точки зрения полагают федерализм элементом фантомного политического дизайна, имеющим лишь косвенное отношение к реальному государственному устройству. Так, например, Г. Тульчинский указывает на особую роль неконституционных структур в управлении СССР и РФ. В Советском Союзе таким управляющим центром был ЦК КПСС. В современной России его функции взяла на себя, по его мнению, Администрация Президента РФ [6, с. 24, 27].

Источником квазифедерализма является необходимость оставлять пространство для маневра на поле игры с региональными и национальными элитами. Характеризуя российский федерализм как этнофедерализм, Тульчинский критикует наследие советской национальной политики за «примордиализм» в оценке природы нации. Данная политика привела, в его интерпретации, к формированию национальных элит, существование которых несет определенные риски единству страны. «Никто еще внятно не доказал, что России необходим федерализм. Так же, впрочем, как никто не доказал и обратное» [Там же, с. 26]. Хотя логически такая аргументация и выглядит весомой, она не дает основы для управленческих действий.

Весьма оригинальной является концепция «золотой середины» российского централизма, предложенная Е.А. Лукьяновой. По ее мнению, федерация в России является условной и символической. «Современный статус субъектов федерации в России подпадает под определение государственной (политической) национально-территориальной автономии в унитарном государстве» [2, с. 4]. Характеризуя Россию как унитарно-регионалистское государство, Лукьянова обращается за аргументацией к некоторым историческим реалиям, интерпретируемым ею в духе аристотелевского *unitas dissimilium*. В частности, она указывает на сложную структуру государственного устройства Российской империи/СССР/Российской Фе-

дерации, обусловленную необходимостью опираться на местные и национальные традиции [2, с. 4]. «Россия – это единство непохожих. Это государство, которое за тысячелетие своего существования постепенно впитывало в себя самые разные, казалось бы, несопоставимые черты и особенности присоединившихся, присоединенных и завоеванных земель и стран... Несмотря на разницу, эти народы тем не менее создали единый уникальный государственный сплав, аналога которому нет в мире и который при бережном к нему отношении вполне может конструктивно существовать и развиваться» [Там же, с. 6].

Учет региональной специфики и необходимость уважать национальные традиции народов России требуют от центральной власти принимать во внимание специфические особенности субъектов РФ, их права и полномочия. Однако, по мнению Лукьяновой, Российская Федерация – это символическая федерация. Символизм, с одной стороны, позволяет воздавать «дань уважения» ее народам, с другой стороны, служит для удовлетворения амбиций национальных и региональных элит. Такая ситуация, считает она, выгодна и самой центральной власти, так как оставляет ей возможность использовать федеративную риторику как инструмент для тактического политического маневра. Текущее состояние российского федерализма оценивается ею как «золотая середина», такое состояние, при котором «сильный центр – это центр, умеющий поддерживать мир и благополучие на всей территории ненасильственным путем» [Там же, с. 16].

Такое инструменталистское понимание федерализма для описания текущего состояния может быть, с определенными оговорками, оправданно, если смотреть на реальность только со стороны федеральной власти. Однако можно ли ориентированную в таких приоритетах управленческую практику ассоциировать с «золотой серединой»? С точки зрения Лукьяновой, ни в начальный период советского государственного строительства, ни в эпоху ельцинского «парада суверенитетов» не было получено ни одного доказательства «истинно федеративной природы страны». Для подтверждения своей позиции она приводит исторические факты, доказывающие сугубо декларативный характер отечественного федерализма (при этом, правда, не уточняется, что следует понимать под «истинно федеративной природой»). Региональные кейсы, «выпадающие» из концепции «золотой середины», например, татарстанский кейс, «вставляются» в определенный контекст, связанный с децентрализацией 1990-х гг. и усилением «властной вертикали» в 2000-х гг. То затухающая, то возобновляющаяся дискуссия о судьбе федеративного договора между РФ и Татарстаном не может быть оставлена без внимания при рассмотрении перспектив российского федерализма.

Что же поддерживает сомнения в «истинности» федеративной природы государственного устройства России? Одной из самых острых проблем в отношениях между центром и регионами остается способность совместно, на паритетных принципах решать вопросы, находящиеся в их ведении. Постановка этого вопроса не исчерпывается лишь финансовой стороной и ответом на вопрос: способен или нет регион «оплачивать» свою экономическую самодостаточность? Важна также способность элит договариваться друг с другом.

Вопрос о том, какая федеративная модель национальной государственности в наибольшей степени соответствует России, дискутируется в течение многих лет на страницах журнала «Федерализм». Авторскую позицию на эволюцию подходов к исследованию российского федерализма предложил его главный редактор С. Валентей, опираясь на анализ статей, опубликованных в этом издании с 1996 по 2011 г. Характеризуя публикации первых лет существования журнала, он говорит об «эйфории федерализма», совпавшей по времени с периодом децентрализации 1990-х гг. Он называет несколько причин того, почему формирование реальной федерации в тот момент ограничилось лишь юридическими новеллами и административными мерами [1, с. 9]. Отсутствие опыта жизнедеятельности в условиях реальной федерации породило, по его мнению, иллюзию того, что само объявление России федерацией автоматически сделает общество демократическим и процветающим. Такая уверенность привела участников реального федеративного процесса к самоуспокоению и не оставила места для «тонкой настройки» системы федеративных отношений. Вторая связанная с первой причина несовершенства федеративных отношений в тот период кроется в поспешности принятия некоторых законодательных решений, в результате чего Российская Федерация и ее субъекты, два нерыночных по своей природе института, оказались заложниками «своих» бюрократий, взаимодействующих как рыночные игроки [Там же, с. 10].

Следуя логике этих рассуждений, можно прийти к выводу о том, что федерализм становится действенным принципом только тогда, когда все участники этого процесса уважают закон и имеют интерес следовать ему. Негативный итог эйфории первых постсоветских лет заключается в появлении у части гражданского общества и некоторых элитных групп установки на связь федерализма и децентрализации. В этом свете становится понятным, что послужило источником представлений об отсутствии реального федерализма и неадекватности федерализма как принципа самой российской действительности. Однако насколько правомерно жестко связывать федерализацию с «парадом суверенитетов»?

Российский федерализм и практики унитаризма в постсоветский период: модели и тенденции

И те, кто усматривает за фасадом федералистской риторики унитарное государство как единственно реальную модель национальной государственности [2, 6], и те, кто полагает необходимостью модель так называемого «управляемого федерализма» [4], усматривают в централизации панацею от рисков, связанных с сепаратизмом. Стоит отметить, что в 1990-х гг. в отдельных случаях (например, в ситуации с Чеченской Республикой) такие опасения имели основания. Поиск причин распада СССР, опасение за судьбу РФ, способную, по мнению многих, повторить его участь, обратили исследователей к изучению природы этнофедерализма. По мнению многих специалистов, именно этническая природа советского федерализма является причиной распада СССР. По мнению Г. Тульчинского, этнофедерализм является тяжелым советским наследием, а принцип права наций на самоопределение есть бомба замедленного действия [6, с. 24, 25].

Однако анализ логики распада СССР (Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12.06.1990, Беловежские соглашения от 8.12.1991, Федеративный договор от 31 марта 1992) демонстрирует активную роль в демонтаже СССР руководства России во главе с Б.Н. Ельциным и близкой к нему номенклатуры. Последнюю трудно характеризовать как национальную, республиканскую и даже как элиту «одной из союзных республик СССР». РСФСР была не просто союзной республикой в составе СССР, о чем говорит и факт перехода международной правосубъектности от СССР к России.

Общераспространенным, в том числе в академической среде, является тезис о роли национальных и региональных элит в распаде социалистических федеративных государств на рубеже 1980–1990-х гг. в Восточной Европе и СССР. Национальным элитам приписывают амбиции и корысть, коррумпированность, жажду власти и готовность предать интересы своих народов ради собственной (корпоративной, клановой, семейной и даже личной) выгоды. Но эта точка зрения, которая воспроизводится с завидным постоянством, страдает неполнотой. Объективность требует указания на то, что элита центра подвержена тем же недугам.

Одновременно такой диагноз характеризует не только элиты, но в определенной мере и состояние самого общества. Если общество утрачивает контроль над властью в лице элит через институты представительной демократии, их конкуренция перестает быть управляемой. Невозможно, чтобы одна часть элиты радела «за интересы народа», тогда как другая заботилась лишь о собственной корысти. В этом смысле не суть важно, какая из них победит, элита условного «центра» или «регионов». Принцип «двух

ключей» всё равно будет нарушен, а проиграет от этого всё общество. В одном случае ему грозит хаос, в другом – изобилие институциональных барьеров, препятствующих личной и общественной инициативе.

Дефицит договороспособности элит на рубеже 1990-х и 2000-х гг. породил совершенно особый, неконституционный институт власти. Речь идет об институте полномочных представителей Президента РФ в образованных весной 2000 г. федеральных округах. В соответствии с приложением к Указу № 849 от 13 мая 2000 г. конституционно закрепленное национально-государственное устройство страны было трансформировано так, что параллельно стала функционировать система федеральных округов, под юрисдикцию которых субъекты косвенно попали.

При этом в период с 2000 по 2002 г. неконституционными были признаны любые отклонения законодательства субъектов от федерального законодательства. Субъектам РФ пришлось вносить изменения в свои конституции и уставы. Отдельного упоминания заслуживают следующие новации, инициированные федеральным центром: появление законодательных актов, исключающих обязательность процедуры прямого тайного голосования на выборах главы (руководителя) местной администрации (№ 131-ФЗ от 6 октября 2003), отмена выборов губернаторов путем прямого голосования с 2004 по 2012 г., усиление роли федеральной исполнительной власти в процедуре выдвижения кандидатов на пост губернаторов.

В середине 2000-х гг. федеральная власть выступила с инициативой укрупнения субъектов РФ. Частично она была реализована, например, в объединении Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов с Красноярским краем, Усть-Ордынского Бурятского автономного округа с Иркутской областью, Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в Пермский край, Камчатской области и Корякского автономного округа в Камчатский край, Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа в Забайкальский край.

Эти трансформации, казалось бы, поставили крест на феномене российского федерализма. В целом можно согласиться с мнением Д.М. Шиловского и М.В. Шиловского о том, что организация административно-территориального устройства РФ проделала эволюцию от реальной автономии субъектов федерации к существенному сокращению объема их полномочий. Лозунг 1990-х гг. «Сильный центр – сильные регионы» к 2014 г. оказался основательно позабыт [10, с. 216]. По воспоминаниям С. Валентея, «казалось бы, всё свидетельствовало, что проблема федеративных отношений... исчерпала свой практический потенциал, оставаясь интересной лишь для узкого круга специалистов» [1, с. 13].

Практики партийного строительства на местах также были использованы федеральным центром для назначения на ключевые административные

посты выдвиженцев от партии власти – «Единой России». Здесь имело место обращение к опыту советского федерализма: унитаристский принцип строительства руководящей партии позволил большевикам относительно безболезненно решить «национальный вопрос» на ранних этапах советского государственного строительства [5]. Ориентация на сверхцентрализацию управления проявилась и в учреждении федеральных агентств, функционально дублирующих министерства. Таким образом, сосуществование нормативных институтов с институтами, управляемыми непосредственно Президентом и Правительством РФ, не оставляет сомнений в усилении унифицирующей тенденции регулирования отношений федерального центра с субъектами в 2000-е гг. Нормативная модель вошла в определенное противоречие с реалиями, что и дало повод для разочарования в потенциале федерализма.

Всё вышеперечисленное дает аргументы сторонникам идеи унитаризма как реальной альтернативы «декоративному» федерализму. Их позиции маргинальны, однако назвать эти аргументы безосновательными не представляется возможным. Унитаризм как модель и практику, элементы которой были востребованы центральной властью в период усиления ее вертикали (2000-е гг.), отличают следующие черты: во-первых, статус региональных (административно-территориальных) единиц регулируется центральной властью (приведение региональных законодательств в соответствие с федеральными законами в 2000–2002 гг.); во-вторых, регионы не обладают правом проводить самостоятельную политику (большинство регионов финансово зависимы от центра); в-третьих, на местах действуют государственные органы и должностные лица, подчиненные центральным органам власти (благодаря использованию административного ресурса партии власти).

Тем не менее ряд региональных кейсов дает представление о том, что практики федерализма, пусть и в трансформированном виде, оставались значимыми во взаимоотношениях субъектов РФ с Москвой все 2000-е гг. Самым показательным в этом смысле является татарстанский кейс. В отличие от других субъектов РФ, Республика Татарстан до 2017 г. имела отдельный договор с РФ о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерального центра и субъекта. Можно по-разному относиться к притязаниям Татарстана на статус особого субъекта РФ, однако факт остается фактом: именно Республика Татарстан наиболее последовательно отстаивает свои права субъекта федерации в отношениях с федеральным центром. В 2017 г. ей не удалось пролонгировать действие Федеративного договора, заключенного между Россией и Татарстаном в 1994 г. Однако в республике сохранился институт президентства, паритетный статус русского и татарского языков как

государственных языков Татарстана – языков администрирования, суда и делопроизводства, образования. Татарстан усиливал свои позиции в 2010-е за счет организации спортивных мероприятий международного уровня (Универсиада в 2013 г., Чемпионат мира по водным видам спорта в 2015 г., Чемпионат мира по футболу-2018), успешной реализации туристических и инфраструктурных проектов, инноваций в сфере самоуправления.

Очередным поводом для возрождения интереса к проблематике федерализма стало возвращение Крыма под юрисдикцию России в 2014 г. Ситуация с Крымом создала объективные трудности для продолжения политики унификации регионов, открыла поле для маневра региональным властям в других субъектах РФ, сформировала общественный интерес к федералистской повестке дня, о чем свидетельствуют так называемые «марши за федерализацию», прошедшие в 2014 г. Пусть и косвенно, история с Крымом позволила заговорить о полиюридизме как форме сосуществования различных правовых систем в рамках одного общества. Проблематика полиюридизма напоминает о том, что в системе юрисдикции даже самых либеральных демократий разные территории одного государства подчиняются разным законам.

К необходимости расширения объема прав регионы подталкивает недостаток бюджетных средств, который испытывает большая часть субъектов при осуществлении своих властных полномочий. Дефицит бюджета вынуждает центральную власть к более четкому разделению ответственности с субъектами РФ за положение дел на местах, к передаче на «низовые» уровни реализации федеральных программ и государственных стратегий. В их числе прямо и косвенно регулирующие сферу национальной политики «Стратегия государственной национальной политики РФ на период до 2025 года» от 19 декабря 2012 г. и «Стратегия пространственного развития РФ на период до 2025 года» от 13 февраля 2019 г. Но полномочия предполагают права. Следовательно, можно говорить о начале нового цикла – наступлении его первой фазы, связанной с усилением роли регионов, но уже вне контекста децентрализации.

Запрос на федерализм иллюстрируют не только крымский и татарстанский кейсы, но и случай с выборами главы Хакасии осенью 2018 г., на которых в результате протестного голосования во втором туре победил представитель КПРФ Валентин Коновалов. Когда в первом туре стало ясно, что представитель «Единой России» и действующий в тот момент председатель правительства Республики Хакасия В. Зимин проиграл ему более 10 % голосов избирателей, за сутки до второго тура глава Хакасии снял свою кандидатуру. После этого выборы трижды переносились: сначала на 7 октября, но 2 октября представитель «Справедливой России» также

снял свою кандидатуру, затем на 23 октября, но 15 октября представитель «Партии РОСТА» последовал примеру коллег, наконец, на 11 ноября. По сути, итоговое голосование превратилось в референдум «за» или «против» единственного кандидата. Несмотря на административное давление партии власти, ЦИК не пошел на отмену выборов и инициацию новых выборов. Коновалов, уроженец Хакасии, политик без номенклатурных связей с федеральным центром, был утвержден в должности председателя правительства Республики Хакасия.

Заключение

Стратегии взаимодействия федерального центра и регионов России можно описать, используя метафоры торга и партнерства. Эти стратегии являются не только альтернативными, но и взаимодополнительными. Торг есть метафора псевдорыночного, а по сути неформального принципа «трансферт в обмен на лояльность». Такое понимание торга вряд ли сделает элиты более ответственными, заинтересованными в развитии страны и регионов.

Однако торг может быть метафорой, отражающей сложность договорного процесса, болезненность переговорных процедур, усилий, нацеленных на наполнение деклараций реальным смыслом. Такое понимание торга требует партнерства, смысл которого заключается в возможности на паритетных началах решать вопросы, находящиеся в совместном ведении центра и регионов. Такой подход в наибольшей степени отвечает принципам и практикам российского федерализма.

Литература

1. *Валентей С.* Журнал «Федерализм» и «федерализм» в России // Федерализм. – 2011. – № 1 (61). – С. 7–18.
2. *Лукьянова Е.А.* «Золотая середина» российского федерализма, или еще раз об истоках федеративной природы России // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2015. – № 1. – С. 4–21.
3. *Морозова А.С.* Истоки федерализма в России. Становление современной модели государственного управления: историко-правовой анализ // Российская юстиция. – 2015. – № 8. – С. 2–5.
4. *Пчелинцева И.В.* Современный российский федерализм: теоретико-правовые основы совершенствования и развития (некоторые итоги размышлений) // Мир политики и социологии. – 2015. – № 1. – С. 92–103.
5. *Смирнова В.В.* К вопросу о развитии правовых основ российского федерализма и проблема управления // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 11 (83). – С. 1142–1153.
6. *Тулъчинский Г.* От этнофедерализма к федерализму? // Россия и мусульманский мир. – 2013. – № 10 (256). – С. 22–28.

7. *Шахрай С.М.* Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в становлении конституционной модели российского федерализма // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2012. – № 2 (33). – С. 27–36.

8. *Шахрай С.М.* Неизвестная Конституция – Constitutio incognita. – М.: Красная звезда, 2013. – 320 с.

9. *Шахрай С.М.* Как в казне кончаются деньги, в России начинается федерализм: интервью [Электронный ресурс] // Новый взгляд. – 2018. – 01 марта. – URL: <https://newvz.ru/info/112932.html> (дата обращения: 24.08.2019).

10. *Шиловский Д.М., Шиловский М.В.* Административно-территориальное устройство и управленческий аппарат Азиатской России (конец XVI – начало XXI в.). – Новосибирск: Новосиб. гос. ун-т экономики и управления, 2018. – 347 с.

Статья поступила в редакцию 11.03.2019.

Статья прошла рецензирование 17.04.2019.

DOI: 10.17212/2075-0862-2019-11.3.1-194-210

POST-SOVIET RUSSIA BETWEEN FEDERALISM AND UNITARISM: NORMATIVE MODELS AND REALITIES OF TRANSFORMING SOCIETY

Erokhina Elena,

Dr. of Sc. (Philosophy),

Leading Researcher,

Institute of Philosophy and Law SB RAS,

8 Nikolaeva St., Novosibirsk, 630090, Russian Federation

leroh@mail.ru

Abstract

The article deals with the problem of correlation between the theory and practice of Russian federalism. The author shows the relationship between sovereignization and the formation of a new Russian statehood at the beginning of the 1990s. The author also highlights the cyclicity of fluctuations from decentralization to over-centralization in relations between the center and the region. Federalism is seen as an institution, as a normative model, and as a practice. The paper draws particular attention to the historical context of the formation of the Russian statehood: “the parade of sovereignties”, the collapse of the USSR, the adoption of the Constitution of the Russian Federation, the Federative Treaty on the authority demarcation with the Republic of Tatarstan. The author suggests that the inertia of decentralization after the collapse of the USSR not overcome by the Russian Federation in the 1990s prompted the federal center to borrow elements of unitarism. In the 2000s negotiability inability of elites in all authority levels was forcibly compensating by construction of “power vertical”. However, already by the mid-2000s the management centralization turns into a self-sufficient trend.

The comprehension of the phenomenon of Russian federalism, the compliances of institutional practices with constitutional principles, the search for its optimal model and other issues served as a starting point for an interdisciplinary discussion. To date, several directions have been formed, each of which has its own argumentation in the dispute between supporters and opponents of federalism, who believe, that the unitary model of Russia’s structure to be more optimal. It has been suggested that the negative experience of decentralization of the 1990s is associated in academic and everyday discourse with federalization. Such a setup prevents the objective understanding of this phenomenon as a factor that has played a positive role in the formation of the new post-Soviet statehood of Russia.

The thesis is substantiated by the fact that with the entry of the Crimea into Russia, the federalist discourse acquired a new breath. To prove this argument, the author refers to cases illustrating the desire of individual subjects to use the institutions of federalism to build parity relations with the center to solve

issues that are under the joint jurisdiction of Moscow and the regions. The author comes to the conclusion about maturing of prerequisites for a new cycle in the development of federal relations. The lack of budgetary funds, which the majority of subjects is experiencing now, makes them exercise their authorities, pushes regions to the need to expand the scope of their rights. The strategies of interaction between the federal center and the subjects of the Russian Federation are proposed to be described in the metaphors of bargaining and partnership.

Keywords: federalism, regulation, normative models, transforming society, sovereignization, centralization, subjects of the Russian Federation, Post-Soviet Russia.

Bibliographic description for citation:

Erokhina E. Post-Soviet Russia between federalism and unitarism: normative models and realities of transforming society. *Idei i idealy – Ideas and Ideals*, 2019, vol. 11, iss. 3, pt. 1, pp. 194–210. DOI: 10.17212/2075-0862-2019-11.3.1-194-210.

References

1. Valentei S. Zhurnal “Federalizm” i “federalizm” v Rossii [Journal “Federalism” and “federalism” in Russia]. *Federalizm – Federalism*, 2011, no. 1 (61), pp. 7–18. (In Russian).
2. Luk’yanova E.A. “Zolotaya seredina” rossiiskogo federalizma, ili eshche raz ob istokakh federativnoi prirody Rossii [The “golden mean” of Russian federalism, or once again about the origins of the federal nature of Russia]. *Pravo. Zhurnal Vysheï shkoly ekonomiki – Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2015, no. 1, pp. 4–21.
3. Morozova A.S. Istoki federalizma v Rossii. Stanovlenie sovremennoi modeli gosudarstvennogo upravleniya: istoriko-pravovoi analiz [The origins of federalism in Russia. The formation of a modern model of public administration: a historical and legal analysis]. *Rossiiskaya yustitsiya – Russian Justitian*, 2015, no. 8, pp. 2–5.
4. Pchelintseva I.V. Sovremennyi rossiiskii federalizm: teoretiko-pravovye osnovy sovershenstvovaniya i razvitiya (nekotorye itogi razmyshlenii) [Modern Russian federalism: theoretical and legal foundations of improvement and development (some results of reflections)]. *Mir politiki i sotsiologii – World of politics and sociology*, 2015, no. 1, pp. 92–103.
5. Smirnova V.V. K voprosu o razvitiï pravovykh osnov rossiiskogo federalizma i problema upravleniya [On the development of the legal framework of Russian federalism and the problem of management]. *Administrativnoe i munitsipal’noe pravo – Administrative and municipal law*, 2014, no. 11 (83), pp. 1142–1153. (In Russian).
6. Tul’chinskii G. Ot etnofederalizma k federalizmu? [From ethnofederalism to federalism?]. *Rossiya i musul’anskii mir – Russia and the Moslem world*, 2013, no. 10 (256), pp. 22–28. (In Russian).
7. Shakhrai S.M. Rol’ reshenii Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii v stanovlenii konstitutsionnoi modeli rossiiskogo federalizma [The role of the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation in the formation of

the constitutional model of Russian federalism]. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya* – *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2012, no. 2 (33), pp. 27–36.

8. Shakhrai S.M. *Neizvestnaya Konstitutsiya – Constitutio incognita* [Unknown Constitution – Constitutio incognita]. Moscow, Krasnaya Zvezda Publ., 2013. 320 p.

9. Shakhrai S.M. “Kak v kazne konchayutsya den'gi, v Rossii nachinaetsya federalizm”: interv'yū [“As the treasury runs out of money, federalism begins in Russia”: interview]. *Novyi vzglyad* [New Look]: website, 2018, 01 March. Available at: <https://newvz.ru/info/112932.html> (accessed 24.08.2019).

10. Shilovskii D.M., Shilovskii M.V. *Administrativno-territorial'noe ustroistvo i upravlencheskii apparat Aziatskoi Rossii (konets XVI – nachalo XXI v.)* [Administrative-territorial structure and managerial staff of Asian Russia (the end of the XVI – the beginning of the XXI century)]. Novosibirsk, NSUEM Publ., 2018. 347 p.

The article was received on 11.03.2019.

The article was reviewed on 17.04.2019.