

Проект «Транзит»



Большая деволюция для России

 FREE
RUSSIA
FOUNDATION

2024

**Ирина
Бусыгина**



**Михаил
Филиппов**



Введение

В предыдущих главах были рассмотрены факторы уязвимости текущего политического режима в России с акцентом на потенциальную нестабильность недемократических, в частности персоналистических систем. Важно понимать, что в случае попыток демократических реформ на фоне возможного коллапса режима Владимира Путина потребуется не только создать новую политическую систему с демократическими характеристиками, но и минимизировать негативные последствия предшествующего реформам кризиса и разрушения политических институтов, а также предотвратить повторное установление недемократического режима. Более того, в условиях огромной и разнообразной страны важно (и сложно!) поддерживать модель государства, которое будет не только сильным и одновременно ограниченным, но и таким, где практикуются принципы федерализма.

Чтобы избежать возвращения к еще одной версии путинской модели государства, постпутинская модель должна создать и поддерживать государство одновременно сильное и ограниченное, причем не только институтами, но и активным общественным участием. Исторический опыт показывает, что ключевые элементы общества — элиты, население, бизнес и регионы, — оказались не в состоянии эффективно координировать свои действия для предотвращения деградации политической системы и укрепления персоналистического режима Путина, а затем и его открытой внешней агрессии. Поэтому при новых реформах необходимо внедрить институты, или правила игры, позволяющие различным политическим и социальным акторам координировать свои действия против новых попыток концентрации власти. **Ключевое значение здесь имеет изменение стимулов для центральных элит, политических партий, гражданского общества и региональных лидеров.**

Политологи и экономисты выделяют правила разделения принятия государственных решений на уровни — горизонтальный и вертикальный. Горизонтальный уровень — это принципы разделения властей, сдержек и противовесов. Вертикальный уровень — это федерализм и деволюция

принятия решений. Выбирая систему разделения правил, можно попытаться изменить мотивации элит и населения и тем самым создать сильное демократическое государство. **Механизмы разделения принятия государственных решений по горизонтали и вертикали тесно связаны и должны дополнять друг друга.** Деволюция — это передача политической власти и административных полномочий с центрального уровня на более низкие: в регионы, провинции и муниципалитеты. Важно, что эта форма децентрализации не просто передает исполнительные полномочия, но и создает или укрепляет автономные местные органы власти, которые отвечают перед местным населением.

Хотя формально перераспределение полномочий между исполнительной и законодательной властью не классифицируется как деволюция, без такого перераспределения децентрализация часто оказывается невозможной. С другой стороны, децентрализация влияет на характер отношений между исполнительной и законодательной властью, определяя их роли и пределы полномочий. В этом контексте «большая деволюция» в России должна осуществляться в двух направлениях: перераспределение реальной власти между парламентом и президентом (горизонтально) и перераспределение между центральным уровнем, регионами и муниципалитетами (вертикально).

Крайне важно понимать, что ограничения и рамки для государства не должны быть лишь формальными, закрепленными в документах, в том числе в Конституции. Основное значение имеет то, как институты функционируют в реальности. Эффективность институтов определяется не только законодательной основой, но и готовностью элит и граждан соблюдать эти правила, требовать их соблюдения от других, а также иметь механизмы для их обеспечения. **Конституция и законы, несмотря на их важность, не служат автоматическими ограничителями. Необходима сложная и дорогостоящая система многочисленных гарантий и ограничений.** Да, она включает институты федерализма и децентрализации, расширение полномочий парламента и представительных органов в регионах. Но это также и конкурентные выборы на всех уровнях, политические партии, независимость судебной системы, а также стимулы, которые делают политиков зависимыми от регионов и бизнес-сообщества, а не от олигархов, и мотивируют их работать в регионах и с бизнесом.

Путинская модель государства — это простая иерархическая модель, модель вертикали власти. Мы можем называть это государство

преступным, неработоспособным, наконец, неэффективным. Понятно, однако, что если оно неэффективно, то не во всем: его стейкхолдеры получают от него достаточно дивидендов, чтобы поддерживать эту систему. Государство неэффективно в других отношениях: оно не в состоянии обеспечивать общественное развитие (в любом его понимании) и способствовать конкурентоспособности национальной экономики в глобальном мире. Используя самые разные инструменты, оно тянет страну назад, а одним из условий «эффективности» этого регресса является как раз простота этого государства.

Сильное, но ограниченное институтами государство, которое нужно построить, — это сложная модель. Такое государство необходимо не только построить, но и настроить. Более того, речь идет не о разовой, но о постоянной настройке, которой должны заниматься элиты и общество. Очень важный вопрос касается роли вето-игроков — акторов, чье согласие необходимо для изменения статус-кво. **Сложное государство, ограниченное множеством институтов и характеризующееся горизонтальным и вертикальным разделением властей, предполагает наличие множества таких вето-игроков.** В отличие от ситуации в современной России, интересы этих акторов должны быть разнообразными. И при этом они должны иметь стимулы к сотрудничеству, иначе процесс принятия решений окажется парализованным, что может привести к кризису государства. Если модель не настроена, то государство становится слабым, поскольку множественные вето-игроки не кооперируются друг с другом. В этом случае общество может потребовать возврата к упрощенной модели управления с сильным лидером. Следует учитывать, что **литература по демократическому транзиту выделяет сильное государство как ключевое условие успешного завершения процесса реформ**¹. Соответственно, необходим баланс между поддержанием сильного государства, необходимого для успешного демократического транзита, и существованием множества вето-игроков.

Мы представляем основные принципы выбора правил и институтов (институционального дизайна), опираясь на накопленный за последние 30

1 “We found that state capacity, operationalized as administrative capacity, dramatically lowers the risk that a democracy will experience a democratic breakdown. It is almost irrelevant how values of polyarchy are translated into a definition of democracies and autocracies: for nearly every possible cut point, high state capacity is an important predictor of continued democracy”. Hicken A., Baltz S., & Vassalai F. (2022). Political Institutions and Democracy. In M. Coppedge, A. Edgell, C. Knutsen, & S. Lindberg (Eds.), Why Democracies Develop and Decline (PP. 161-184). Cambridge: Cambridge University Press, 2022. Текст доступен со ссылкой: https://samuelbaltz.net/files/vdem_chapter.pdf.

лет опыт исследователей в сферах политологии и экономики.

Выбор институционального дизайна

С момента распада СССР политология и экономическая наука накопили значительный объем новых знаний об условиях, необходимых для начала демократизации и успешной консолидации демократии, но многое до сих пор остается спорным. Тем не менее на основе ряда теоретических выводов и обобщений можно суммировать некоторые общие принципы того, что в политологической и экономической литературе называется конституционным, или институциональным дизайном. Эта литература стремится ответить на вопросы о том, как создать правильные стимулы для поддержания эффективной и стабильной демократической системы. Речь о стимулах для всех, кто влияет на политическую систему, — от государственных руководителей и политических лидеров до бюрократов, региональных лидеров и избирателей. Предполагается, что эти стимулы можно корректировать, меняя правила игры (институты) в обществе.

Есть два взаимосвязанных определения институтов. Согласно определению, предложенному Дугласом Нортон, институты — это ограничения на взаимодействие людей в обществе. Эти ограничения могут быть формальными и неформальными, совместно они и составляют правила игры. Другое определение, представленное Джеймсом Марчем и Йоханом Олсеном, рассматривает институты как относительно устойчивый набор правил и организованных практик, встроенных в структуры. К примеру, институты федерализма и децентрализации ограничивают выборы политиков и граждан и одновременно функционируют как относительно автономные структурные акторы, взаимодействующие с другими институциональными субъектами (президент, парламент, суды). Такая двойственность в понимании институтов важна для анализа их роли и значимости. Институты как правила игры влияют на стимулы, ожидания и стратегические выборы политических акторов. Значимость институтов как организованных акторов заключается в их относительной автономии от других институтов и индивидов, их составляющих.

Конкретный институт может сильно влиять на политические стратегии, оставаясь при этом мало автономным как политический актор. Например, в США политики, как правило, аффилированы с одной из двух основных

политических партий. В этом контексте политические партии являются весьма сильными и влиятельными институтами. Однако как организации они относительно слабы: часто внутренне разделены и не обладают четко определенными политическими программами или партийной дисциплиной. Эта организационная слабость и гибкость способствуют сохранению их роли в формировании политических стратегий в США.

В конечном счете целью институционального дизайна является не только формирование автономных организаций, способных действовать независимо друг от друга, но и создание таких стимулов, которые направляют в желаемом направлении действия всех влияющих на политическую систему игроков. Исходя из этой логики, сильный парламент — это не просто орган, способный действовать независимо от исполнительной и судебной власти, а такая структура, которая влияет на изменение приоритетов политиков и государственных служащих. Аналогично, сильные регионы — это не те, которые просто обладают автономией от центра и проводят собственную политику, но те, которые реально влияют на принятие решений в федеративном государстве. **Таким образом, эффективность отдельных институтов следует оценивать прежде всего не по их автономии, а по их способности влиять на стимулы и выбор акторов в политическом процессе.**

Такой подход подчеркивает важность комплексного взгляда на институциональную структуру, где каждый институт является частью широкой системы взаимосвязанных правил игры и стимулов. Он также призывает к более взвешенному и критическому пониманию роли каждого отдельного института в общей системе, исходя из его способности влиять на поведение и выбор ключевых акторов.

Ключевые выводы литературы по институциональному дизайну таковы:

1. Формальные правила, закрепленные в конституции и других юридических документах, являются необходимым, но недостаточным условием успешного институционального дизайна. В этом контексте даже при неизменном тексте конституции политические практики могут значительно трансформироваться, если акторы решат игнорировать или переосмысливать формальные положения (пример конституции США). Формальные нормы действуют в той мере, в которой они соблюдаются основными политическими акторами. Этот вывод особенно важен для институционального дизайна федеративных и децентрализованных систем.

2. Политические институты действуют как часть сложной взаимосвязанной системы. Эффективность их реального влияния на поведение политиков и других участников политического процесса зависит от системы задаваемых стимулов. Эти стимулы не определяются изолированными правилами, а формируются всей политической системой. Например, на уровне центрального и регионального управления политики сталкиваются с множеством ограничений и стимулов, установленных разными институтами. Одним из таких ограничений являются принципы федерализма. Однако принципы федерализма не всегда являются приоритетными при принятии конкретных решений. Таким образом, реальное функционирование федерализма зависит не только от формальных положений конституции, но и от множества других факторов, включая судебную систему, бюджетные ограничения, организацию парламента, политические партии и локальные практики управления. Этот вывод акцентирует важность комплексного подхода к институциональному дизайну и необходимость учитывать множество факторов для достижения эффективности и устойчивости политических систем.
3. Оценка роли институтов в политической системе возможна лишь в комплексе с другими элементами этой системы и доминирующими в ней условиями. Проиллюстрируем это на примере института президентства. Даже при стабильных конституционных рамках его роль может быть подвержена серьезным изменениям и обусловлена множеством факторов. Колебания в общественных настроениях, внутренние и внешние угрозы, появление новых политических фигур или фрагментация оппозиционных сил — все это может переопределить сферы влияния и полномочия президента без формальных правовых изменений. Практика федерализма еще в большей степени подвержена контекстуальным влияниям. Как показывают примеры США и Канады, даже при неизменных конституционных положениях системы федерализма и децентрализации могут претерпевать существенные трансформации. Такая адаптивность институциональных ролей в постоянных конституционных рамках акцентирует внимание на необходимости глубокого контекстуального анализа. (В следующем разделе мы подробнее рассмотрим изменчивость роли президентства. Анализ будет охватывать взаимодействие президентства с другими институциональными факторами, а также

условия, при которых его влияние может увеличиваться и снижаться.)

4. Одностороннее изменение какого-либо правила или института часто не влечет за собой прогнозируемых позитивных исходов, если оно не вписывается гармонично в существующую институциональную матрицу. Такие инициативы не только не достигают своей цели, но и могут породить непредвиденные отрицательные последствия. В качестве примера рассмотрим модификацию электоральных правил с целью стимулирования политической конкуренции. Если эта модификация не скоординирована с другими институциональными элементами, такими как партийная система и судебная власть, исход может оказаться контрпродуктивным. В частности, новая, на первый взгляд более конкурентоспособная избирательная система может неожиданно активизировать роль неформальных доноров и усилить патронажные связи, поощряя таким образом политическую коррупцию.
5. Схожие или даже одинаковые формальные институты могут давать разные результаты в зависимости от политического и социального контекста. То, что доказало свою эффективность в одной стране, не гарантирует успеха в другой. Одни и те же конституционные положения могут в одной стране служить основой стабильности и развития, а в другой — привести к социальному напряжению и даже политическому кризису. Классическим примером является выбор между унитарной и федеральной системой управления, который влечет разные последствия в зависимости от набора территориальных, этнических и исторических факторов. Или более конкретный пример: в одном обществе или даже в разные исторические периоды одного и того же общества детализация полномочий федерального центра может быть либо успешной, либо контрпродуктивной. В определенных условиях федеральному центру может потребоваться зарезервировать за собой право на дополнительные полномочия.

Таким образом, **социальные, культурные и исторические особенности страны играют ключевую роль в функционировании ее институциональной системы.** Значительное влияние оказывают и ожидания. Один и тот же институт может существенно отличаться по своей эффективности в условиях разных культурных кодов, общественных ожиданий, уровней образованности и экономического развития, что, в свою очередь, может влиять на социальные и политические итоги его применения.

6. Необходимо учитывать феномен, который в русскоязычной научной

литературе обозначается как институциональная колея (в английском языке — *path dependence*). Этот термин указывает на то, что исторически сложившиеся практики и решения существенно ограничивают спектр возможных будущих изменений в институциональной структуре. Таким образом, выбор определенных институтов и их потенциальная роль в большой мере определяются уже принятыми ранее решениями и существующими устоями. Даже если политикам кажется, что возможны различные варианты институциональных изменений, на практике выбор часто оказывается ограниченным в силу уже существующих норм, законов или даже неформальных практик. Обычно это сильно снижает эффективность попыток радикальной перестройки системы и создает значительные риски, такие как ослабление государства и усиление социального напряжения.

Анализ институциональной колеи является крайне важным не только для понимания текущего функционирования институтов, но и оценки их потенциала для будущих изменений. Игнорирование этого фактора может привести к принятию решений, которые будут неэффективными или даже вредными в долгосрочной перспективе. Следует особо подчеркнуть, что попытки модификации институтов, не учитывающие институциональную колею, зачастую влекут за собой воспроизводство старых практик в новом контексте. В этих условиях даже кажущиеся существенными изменения могут оказаться лишь поверхностными, новые институциональные формы могут функционировать по старым механизмам, приобретая лишь новую формальную оболочку. Эту динамику в российском контексте наглядно иллюстрирует народное выражение: «что бы ни пытались сделать, все равно автомат Калашникова получается».

7. Различные системы институтов могут создавать схожие стимулы для ключевых политических акторов и таким образом вести к желаемому результату. Например, возможно «настроить» президентскую систему в комбинации с другими институтами и политическими партиями таким образом, чтобы она функционировала аналогично парламентской системе. Здесь уместно привести сравнение, приписываемое американскому профессору и видному теоретику институционального дизайна Питеру Ордешуку. Он напоминал, что инженеры имеют в распоряжении множество разных моделей (систем) летательных аппаратов — от ракеты до самолета и вертолета. Главное — создать и

поддерживать подъемную силу. Однако, и это принципиально важно, невозможно взять все лучшее из одной модели и сочетать это с лучшим из другой. Такая машина не полетит.

Точно так же нельзя взять все лучшее из одной институциональной модели и совместить это с лучшим из другой. На практике такие смешанные комбинации институтов часто собирают в себе не лучшее, а худшее. В силу этого в ходе обсуждения альтернативных конституциональных предложений создатели институтов вынуждены идти на компромиссы.

Создавая новые институты, мы меняем правила, соответственно, для участников политической арены меняются и результаты: кто-то выигрывает, а кто-то оказывается в проигрыше. На практике институты всегда имеют перераспределительный характер и вызывают недовольство тех, кто хотел бы заблокировать изменения или вернуться к прежней системе. Чтобы предотвратить разрушение новых институтов и регресс, необходимо создать множество предохранителей (*safeguards*), которые являются, по сути, тоже институтами. Все эти институциональные предохранители должны работать согласованно, как часть единой системы, и при этом усиливать друг друга.

Мы привели семь выводов, которые можно извлечь из литературы по институциональному дизайну. Их значительно больше, но, как мы надеемся, этого достаточно, чтобы убедить читателя: **проблема институционального дизайна чрезвычайно сложна и требует тщательного рассмотрения, обсуждения и, самое важное, привязки к конкретной политической, экономической и культурной ситуации.**

На текущем этапе наша задача — выявить проблемные зоны и сформулировать ключевые вопросы, поскольку конкретный контекст и условия для реформ пока не определены.

Президент и парламент

Какая форма взаимодействия исполнительной и законодательной власти наиболее эффективна для установления баланса власти и продвижения демократии? Нынешняя практика российского государства основана на модели сильной президентской системы, которые некоторые эксперты называют суперпрезидентской моделью. Однако после падения персоналистского режима Путина наиболее вероятен переход к

одному из вариантов полупрезиденциализма. Понимание разнообразия вариантов полупрезиденциализма имеет ключевое значение для оценки институциональных возможностей России.

Полупрезидентская система объединяет президента, избранного на всеобщих выборах, с премьер-министром и кабинетом министров, которые подотчетны законодательной власти. Политологи выделяют два подтипа полупрезидентских систем:

- президентско-парламентская модель, где и парламент, и президент могут сменить премьер-министра или кабинет;
- премьер-президентская модель, в которой премьер-министр/кабинет подотчетны исключительно парламенту.

Это разграничение принципиально важно, так как оно определяет отношения между исполнительной и законодательной властями и устанавливает рамки президентского доминирования. Оно же определяет способность президента и премьера проводить необходимые политические реформы в случае разногласий. В большой и разнообразной стране, такой как Россия, премьер-президентская модель, в которой премьер-министр/кабинет подотчетны исключительно парламенту, с большой вероятностью спровоцирует конфликт между президентом и значительной частью парламентариев. Такая модель однако может быть работоспособной в небольших и однородных странах.

Важно отметить, что обе формы полупрезидентства на практике могут приводить к тому, что сфера влияния президента будет очень широка. Формальные конституционные полномочия — это лишь один из факторов, формирующих возможности для президента доминировать в государстве. Огромное значение имеют неформальные рычаги. **Оценка всего спектра формальных и неформальных ресурсов критически важна для оценки реальной политической силы президента.**

В России Конституция формально предполагает президентско-парламентскую модель. Однако на практике, как хорошо известно, страна получила суперпрезидентскую систему в силу ограниченной роли парламента, зависимости политических партий от Администрации президента и высокой популярности президента. (Как мы отмечали ранее, ситуации, когда формальные конституционные положения работают по-разному в зависимости от контекста, являются скорее правилом, чем исключением.)

Возможные реформы президентства и парламента, скорее всего,

будут продиктованы желанием уменьшить вероятность формирования нового персоналистского режима и создать более сбалансированную систему власти. Однако, как мы отмечали выше, любые институциональные реформы в такой большой стране, как Россия, необходимо проводить так, чтобы государство оставалось сильным и способным исполнять необходимые решения.

Президентско-парламентская модель может быть предпочтительней, если приоритетом окажется необходимость восстановления страны после политического и экономического коллапса, который весьма вероятен после падения режима Путина. Однако если главной задачей будет понижение возможностей для концентрации власти в руках президента и его администрации, то премьер-президентская модель может оказаться более эффективной — при условии сознательного отказа от решений, способных вызвать конфликты и разногласия в парламенте.

Следует учесть опыт Украины, где изменения модели отношений между президентом и парламентом часто являлись результатом политических компромиссов, а не долгосрочной стратегии. Такая практика компромиссов может привести к политической нестабильности, непредсказуемости политической системы и межрегиональным конфликтам по поводу представительства в парламенте. Поэтому важно, чтобы любые изменения были продуманы и основаны на тщательном анализе, с учетом специфики российского контекста.

В научной литературе проанализировано влияние президентской и полупрезидентской моделей на качество и выживаемость демократии по сравнению с парламентаризмом и президентской системой. Однако теоретические выводы остаются противоречивыми. С одной стороны, парламентские режимы часто демонстрируют большую демократическую стабильность. С другой — президентские и полупрезидентские модели часто выбирают в странах с менее благоприятными условиями для перехода к демократии, например в больших и разнообразных странах при высоком уровне социального неравенства. При этом следует иметь в виду, что любые реформы, укрепляющие роль парламента, в российских условиях увеличат потенциал конфликта между президентом и парламентом до момента, когда сформируются новые политические партии.

В президентской системе власть разделена между двумя отдельно избираемыми институтами — исполнительным и законодательным (т.е. президентом и парламентом). В парламентской системе исполнительная

власть избирается парламентом и отвечает перед ним же. Как известно, президентская форма конституционной демократии впервые возникла в Америке. Вместо монарха был создан офис президента, избираемого на фиксированный срок и отвечающего за контроль над государственной бюрократией. Параллельно избирался Конгресс (парламент) как законодательный и политический противовес офису президента. С тех пор отдельные выборы президента и парламента — черта всех демократических президентских режимов. Но копируя лишь эту черту американской модели, многие страны столкнулись со значительными трудностями: оказалось, что **для реализации принципа разделения властей недостаточно прописать в Конституции полномочия президента и парламента. Необходимо еще и создать стимулы для эффективного взаимодействия и кооперации между ветвями власти.**

Принцип избрания президента на фиксированный срок означает, что (за исключением маловероятного случая импичмента) президент не может быть досрочно отозван или отправлен в отставку. Буквально все исследователи президентской модели сходятся в том, что именно в этой невозможности отправить в отставку избранного независимо от парламента президента и заложен потенциал для перерастания принципа разделения властей в конфликт между ним и парламентом. Для предотвращения этого конфликта необходимо каким-то образом связать избирательную судьбу президента и парламента: практический опыт многих президентских режимов свидетельствует, что там, где главы государств полагаются на независимую от парламента избирательную поддержку, кризисы неизбежны. На практике для создания общих избирательных стимулов для президента и парламента предлагались различные конституционные и политические меры. Так, в Российской Федерации Конституция дает президенту инструменты для досрочного роспуска Думы и таким образом в некоторой степени увязывает судьбу депутатов с готовностью кооперироваться с президентом.

Политические стимулы для конструктивной кооперации между президентом и парламентом создает опора на политические партии во время выборов. Если президент и большинство в парламенте опираются на выборах на одни и те же политические партии или коалиции, то их политическая судьба оказывается связанной. Таким образом формируются общие политические стимулы для кооперации.

Принципиальный практический вопрос — насколько правительство консолидировано или разделено. Правительство консолидировано,

если партия президента имеет большинство в парламенте, и разделено, если за президентом стоит меньшинство парламентариев. В случае разделенного правительства возможны две ситуации: другая (не президентская) партия (коалиция) имеет большинство или же большинства нет ни у одной из партий. При любой из этих ситуаций предполагается, что президентские режимы (по сравнению с парламентскими) увеличивают число вето-игроков, чье согласие необходимо для принятия законодательства и иных политических решений. Исследователи президентских режимов в целом согласны с тем, что разделенные правительства практически всегда ассоциируются с противостоянием, неконституционными и односторонними действиями, конфликтами между ветвями власти.

Поскольку вероятность того, что партия президента получит большинство мест в парламенте, снижается с увеличением числа независимых парламентских партий, число политически независимых фракций в парламенте становится крайне существенным для функционирования президентского режима. Считается, что президентские режимы «не выносят» реальной многопартийности. Потенциал конфликта между президентом и парламентом уменьшается, если президент принадлежит к партии, контролирующей парламент. Именно такая ситуация сложилась в России начиная с 2000 г.

Чего можно ожидать с началом демократизации политической жизни в стране? К сожалению, при политической конкуренции и, соответственно, возрастании неопределенности по поводу шансов переизбрания в Думу конфликт между президентом и парламентом возможен даже в том случае, если политическая партия, к которой принадлежит президент, контролирует парламент.

Учитывая особенности российской политической системы, положения институциональных теорий о роли сильных демократических политических партий могут быть не полностью применимы. Поэтому мы считаем, что **ключевыми являются конституционные нормы и другие институциональные механизмы разделения власти среди элиты.** Изменение конституционных ограничений на продолжительность сроков, чрезвычайные полномочия или назначения на исполнительные должности могут помочь создать более устойчивую структуру для ограничения президентских полномочий. Но для этого потребуются политическое согласие Государственной думы, а также широкая общественная поддержка, что может быть весьма сложной задачей.

Есть и неформальные ограничения: отношения президента с силовиками и руководителями крупнейших государственных предприятий, бизнес-элитами и региональными лидерами. Если президент слишком сильно отклоняется от интересов этих влиятельных групп, это может привести к ослаблению его поддержки — и финансовой, и политической. Президент также должен учитывать интересы региональных губернаторов, поддержка или противостояние которых может иметь существенные последствия.

Чтобы работало любое ограничение, которое не позволит новому президенту возродить персоналистский режим, необходимо изменить фактическое распределение власти. В момент политического кризиса (а такой кризис, скорее всего, будет фоном постпутинских реформ) действующие политики будут вынуждены идти на компромиссы. Необходимо, чтобы после изменения политических условий президент не мог обойти или отменить эти ограничения. То есть **нужно создать комбинацию скорректированных конституционных норм и тщательно согласованного баланса власти с элитными группами.**

Федеративные отношения

Федеративные отношения — это переплетение взаимозависимостей: региональные политики в некоторых сферах получают полномочия действовать самостоятельно, в других — выступают в качестве агентов федерального центра. С другой стороны, федерализм требует взаимности: в каких-то сферах федеральные политики должны быть зависимыми от регионов и их представителей. Регионам, помимо этого, необходимо найти баланс взаимоотношений с местными властями, особенно мэрами крупных городов. В каждой федерации баланс взаимоотношений между центром, регионами и местной властью подвергается постоянному пересмотру, фактически каждое поколение политиков считает необходимым так или иначе реформировать отношения между центром и регионами, чтобы решить возникающие проблемы.

Чтобы федерализация была успешно осуществлена, недостаточно, рассчитав баланс выгод и издержек, построить эффективную схему децентрализации государственных функций; основная сложность федерализации — политическая. С политической точки зрения выбор

степени децентрализации в федеративном государстве существенно осложняется из-за взаимодействия нескольких равноправных уровней власти, между которыми необходимо поддерживать баланс.

Формально Россия является конституционной федерацией, однако отношения между Москвой и регионами (губернаторами) не являются федеративными по сути. В рамках существующей модели губернаторы, лишённые собственной легитимности, не только выполняют указания Москвы, но и лично заинтересованы в сохранении стабильности действующего режима. А поскольку стабильность всей политической системы зависит от популярности инкубента (действующего президента), региональные политики заинтересованы в поддержании его рейтинга. В нынешней системе стимулы для региональных губернаторов выстроены таким образом, что они сами предпочитают «подставить плечо» Путину в периоды, когда федеральной власти приходится принимать непопулярные меры. Москва перекладывает вину и ответственность на региональные власти, а они это не только принимают, но и активно поддерживают.

Важно, что губернаторы предпочитают поддерживать популярность Путина даже в ущерб своей собственной популярности среди населения. Губернаторы не заинтересованы в расширении региональной автономии, поскольку им не нужно проходить через процедуру конкурентных выборов. Кроме того, условием функционирования нынешней модели является слабость горизонтальных связей между губернаторами, по крайней мере в части политического сотрудничества. Каждый губернатор работает с Москвой один на один, а Москва тщательно следит за тем, чтобы условия для горизонтальной координации между главами регионов не возникали (это, кстати, стандартный прием авторитарных режимов: не допускать координации потенциально оппозиционных групп и политиков). В России такой координации препятствует и сама география — огромные расстояния между столицами регионов, особенно в Сибири и на Дальнем Востоке.

Российская модель более сложна, чем простая вертикаль власти. Москва жестко контролирует лишь стратегически важные сферы: нужные ей результаты явки и голосования на общенациональных выборах (за Путина и «Единую Россию») и выполнение губернаторами социальных обязательств Москвы перед населением (прежде всего «майских указов»). В пандемию к этому добавились указания центра по цифрам заболеваемости и смертности в регионах (что мотивировало губернаторов активно манипулировать информацией), а после начала

войны — так называемая «военная повестка» (выполнение плана по мобилизации, поддержка членов семей воюющих и т.п.). В этих сферах любое отклонение губернатора от «официальной линии» действительно равносильно политическому самоубийству. Однако в других сферах Москва удивительно безразлична к результатам их деятельности. Кроме того, одушевлять тотальный контроль за деятельностью губернаторов в масштабе такой страны, как Россия, невозможно с практической точки зрения.

В отношении перспектив реформ сказанное выше означает следующее. Во-первых, как показали два войны, текущая модель авторитарного федерализма в России не только стабильна, но и стрессоустойчива (resilient). Во-вторых, губернаторы заинтересованы в ее поддержании, поскольку их политическое выживание зависит от сохранения персонального режима Путина. Любая альтернатива, будь то приход нового авторитарного лидера или демократизация, для нынешних губернаторов более опасна и рискованна, нежели сохранение статус-кво. В-третьих, нынешняя модель принципиально не реформируема, ее можно только сломать, но не «починить» (поэтому надежды многих на трансформацию модели в «подлинный федерализм» совершенно беспочвенны). Важно, что **разрушение модели предполагает не расстановку в регионы и центр новых «правильных» политиков, но принципиальное изменение их стимулов, иными словами, появления у них заинтересованности вести себя по-другому.**

В то же время с большой долей вероятности федерализм (по крайней мере как конституционная формальность) будет сохранен в любом варианте постпутинской России, поскольку отменять его, меняя Конституцию, и слишком рискованно, и непрактично. Однако то, как именно будут работать институты федерализма, напрямую зависит работы институциональных ограничителей.

Федерализм и опасности демократизации

Демократия не возникает одномоментно, она невозможна без периода демократизации (об этом почему-то часто забывают, перескакивая от российского авторитарного настоящего прямо в чудесное демократическое будущее). Одна из самых серьезных проблем, возникающих на пути демократической трансформации России, связана

с размером страны и ее территориальным устройством. Дело в том, что в случае России демократические реформы будут лишь в начале пути в то время, как федеративная структура уже задана. Кроме того, **огромное географическое пространство России и ее многонациональный состав будут неизбежно ограничивать скорость и характер проведения реформ, сильно повышая издержки и риски.**

С другой стороны, сам федерализм — это сложная и «капризная» конституционная форма государства, для которой требуется как минимум хорошо функционирующая демократическая политическая система². Без полноценной демократии, в особенности на региональном и местном уровне, невозможно обеспечить стабильность, а значит, и эффективность федерации. Более того, в отсутствие развитого демократического процесса и многопартийной системы федерализм как конституционная форма приводит к росту анархии, которая либо заканчивается распадом федерации, либо провоцирует переход к жесткой политической централизации, то есть фактический отказ от федерализма. Такой теоретический вывод подтверждается как опытом последних лет Советского Союза, так и политической динамикой Российской Федерации.

Важно, что проблема взаимозависимости демократизации и строительства федеративных отношений не сводится к тому, какой из двух процессов должен стартовать раньше. Более важным представляется то, что период демократической трансформации неизбежно повлечет за собой политическую нестабильность в регионах, вплоть до угрозы территориальной целостности страны. (Эта угроза давала серьезный аргумент противникам демократизации в ходе ее обсуждения во времена первого и второго сроков Путина. На этом основании они поддерживали отказ от демократизации, поскольку вопрос о территориальной целостности России был просто исключен из обсуждения.)

Любые демократические реформы неизбежно ослабляют центр и его способность контролировать положение дел в регионах, по крайней мере в кратко- и среднесрочной перспективах. А утрата центром политических и экономических рычагов воздействия на регионы возвращает Россию в ситуацию хаотической децентрализации 1990-х. Тогда многие демократически ориентированные эксперты исходили из принципа «нулевой суммы», то есть «или сильный центр — или сильные регионы»,

2 Bednar J. The Robust Federation: Principles of Design. Cambridge University Press, 2008.

однако это противопоставление оказалось ошибочным. **В стабильных федерациях сильны и центр, и регионы.**

Чрезвычайно серьезная проблема демократизации связана и с «победителями», а точнее, с «ранними победителями» в результате частичных реформ. В процессе трансформации их вполне устраивает ситуация половинчатых реформ, поскольку она позволяет им удерживать свои позиции и извлекать различные «ренды» как из государства, так и из общества. Представители группы, выигрывающей от половинчатых реформ, будут стремиться к сохранению сложившейся ситуации до тех пор, пока она не перестанет приносить им выгоду³. Применительно к федерализации России это может означать, что через какое-то время после начала демократических реформ региональные лидеры могут решить, что им выгодно заморозить «переходный», неустойчивый характер федерализма.

Необходимы политические условия

Главное — и самое сложное, — это создание политических условий для федерализма. Федерализм не является самоподдерживающимся процессом, для сохранения и развития он нуждается в рамочных условиях или гарантиях⁴. Так, крайне важным фактором, определяющим стабильность федеративного устройства, является партийная система. В стабильных демократических федерациях работают не только партии, реально конкурирующие друг с другом, но и партии, организованные интегрированно, в рамках которых политики одного уровня состоят в постоянных институциональных отношениях с политиками других уровней.

Другими важными условиями, поддерживающими федерализм, являются соблюдение принципа верховенства права, а также роль Конституционного суда⁵ в политическом процессе. Суду принадлежит важная роль в создании климата доверия между федеральным центром и субъектами, последние — в случае адекватного исполнения судом своей роли — могут быть уверенными в том, что их права не будут ущемлены, а

3 Hellman J. Winners. Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions // World Politics. Vol. 50. 1998. No 2.

4 Bednar J. The Robust Federation: Principles of Design. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

5 Обычно именно этот суд выносит решения по конфликтам между федеральным центром и субъектами.

суд не будет играть на стороне сильнейшего игрока, которым, как правило, является федеральный центр. Наконец, сам конкурентный порядок в политике и экономике общества является важнейшей поддерживающей силой для федерализма.

В то же время отсутствие конкурентной среды и развитой партийной системы, федерализм как конституционная форма приводит к нарастающей анархии, которая заканчивается либо распадом федерации, либо провоцирует реакцию, ведущую к политической сверхцентрализации и превращению федерализма в конституционную формальность. Именно второй вариант и был реализован в России.

Проблема этнических регионов

Еще в раннесоветские годы РСФСР, отказавшись от губернского принципа выделения регионов, принятого в Российской империи, строилась как этническая (или полуэтническая) федерация. Часть регионов была выделена на основании этнического принципа (региональные границы должны были оконтуривать территории компактного проживания этносов), а другая их часть были так называемыми «русскими» регионами. В Советском Союзе это не имело политического значения, поскольку все регионы были встроены в вертикаль, контролируемую структурами КПСС. Проблемы начались с распадом Союза и строительством новой государственности в России. С возникновением публичной политики расколы в обществе, прежде всего этнические, приобрели политическое значение, так что в этнических регионах мобилизация избирателей происходила под лозунгами суверенитета или даже автономии своей республики. История противостояния Москвы и Татарстана в 90-е гг. хорошо известна; еще более известна история конфликта и двух войн Москвы и Чеченской Республики.

После прихода к власти Путину удалось договориться с главами проблемных этнических регионов, причем (почти парадоксально) именно эти проблемные регионы в последние годы демонстрировали наибольшую лояльность Москве⁶. Особые отношения — своего рода личная уния, — сложились между Путиным и главой Чечни Кадыровым. Эти отношения фактически выведены из общенационального правового пространства

⁶ Достаточно сравнить явку и результаты выборов президента и голосования по поправкам в Конституцию (2020 г.) в Татарстане и Чечне и в других регионах.

(даже в том его урезанном виде, в котором оно существует в России).

После начала демократических реформ весьма вероятен возврат к ситуации 90-х с ее этнической мобилизацией и противостоянием с Москвой. Претензии элит этнических регионов на особый статус неизбежны. Это означает, что этнический федерализм для России тоже неизбежен (если условием выступает сохранение территориальной целостности страны и задача избежать открытых конфликтов и насилия). Это вынужденное решение должно быть принято при полном осознании того, что этнические федеративные системы асимметричны, сложны и потенциально нестабильны. Опыт других стран (Эфиопии, Пакистана, Южного Судана, Югославии и ЮАР времен апартеида) говорит нам о том, что проблемы, присущие построению и поддержанию этнической федерации, приводили к тому, что некоторые государства либо распадались, либо прибегали к авторитарным репрессиям, этнической сегрегации и даже этническим чисткам и погромам.

Этническая модель федерализма основывается на признании особых прав национальных меньшинств, а это неизбежно приводит к ограничению или даже ущемлению интересов большинства. Однако такой подход может быть вполне разумной ценой за минимизацию центробежного давления на государство со стороны этнических регионов. Критики этнической модели федерализма справедливо указывают на ее многочисленные недостатки: организационную сложность, децентрализованность и неизбежную хаотичность, на асимметричность с присущей ей «несправедливостью» в отношении большинства. Тем не менее *реальной* альтернативы этническому федерализму у территориально целостной России нет. Этническая модель федерализма — это та цена, которую придется заплатить за сохранение целостности страны.

При этом, что важно, выбор в пользу этнической модели должен быть сделан навсегда, а не как некое переходное решение. Более того, политическая система должна быть выстроена таким образом, чтобы этнические меньшинства были уверены: выбор в пользу этнической модели федерализма — не пустые слова, а *добросовестные обязательства* национального большинства. **В этом и заключается связь федерализма с демократией: только в полноценной демократической политической системе у национальных меньшинств возникают основания доверять тем обязательствам, которые взяло на себя большинство.**

Сделать муниципалитеты реальными акторами политического процесса

Прежде чем рассматривать конкретные аспекты проектирования местных органов власти при новой попытке перехода к демократии в России, важно подчеркнуть еще раз, что новые и старые политические институты не функционируют в изоляции; они являются частью интегрированной системы формальных и неформальных правил в обществе. Эта системная взаимосвязь особенно критична на местном уровне, где институциональный контекст часто определяется в первую очередь историческим опытом, традиционными неформальными практиками, стабильностью местной элиты и огромным числом практических задач. При любой политическом режиме от местных властей ожидают, что они обеспечат работу муниципальных служб и коммунального хозяйства. Иными словами, местная политика — одна из наиболее «консервативных» в политической системе и трудно поддающаяся реформам; в лучшем случае она может эволюционировать, особенно на периферии большой страны. Именно поэтому при обсуждении реформ местного самоуправления особенно важно учитывать то, как потенциальные нововведения будут взаимодействовать с существующими институтами и унаследованными практиками.

Также важно подчеркнуть, что, как и в случае с федерализмом, при разработке рекомендаций для местных органов власти в переходных демократиях целесообразно обращаться к примерам из стран, переживших (или переживающих) аналогичные переходы, а не к стабильным либеральным демократиям. Плодотворнее обсуждать не «идеальные схемы», а то, как обеспечить переход к работающим альтернативам, способствующим демократизации страны на национальном, региональном и местном уровнях. Мечтать о том, что в России должно быть местное самоуправления по модели Германии или США, не очень практично. **Условия в либеральных западных демократиях существенно отличаются от условий в переходных режимах, тем более на фоне политического и экономического кризиса.** Также следует избегать обращения к опыту «успешного» развития регионального и местного самоуправления в путинской России — такого, например, как в Пермской области. Оно происходило на фоне развития недемократических практик и являлось исключением, а не правилом. В лучшем случае это были так называемые «карманы эффективности», существующие за счет недемократического

перераспределения ресурсов в их пользу.

Для реформаторов местного управления в России главной проблемой будет необходимость согласовать реформы, направленные на создание условий и гарантий, способствующих процессу демократизации на национальном и местном уровнях, с сохранением на период реформ эффективности государственного и местного управления. Эта проблема особенно актуальна на местном уровне из-за ограниченности доступных там ресурсов — от бюджетных до кадровых.

Демократизировать местные власти в России будет особенно трудно в условиях политического и экономического кризиса в стране. Окончание войны и сокращение расходов на военную промышленность затронет экономику многих регионов и городов. На муниципальном и местном уровне граждане будут готовы пожертвовать условиями, благоприятными для демократии, да и самими демократическими принципами и процедурами во имя экономической эффективности и сохранения управляемости.

К сожалению, опыт демократизирующихся стран не предоставляет примеров быстрых и успешных попыток деволюции, создающих и поддерживающих демократию на местном уровне. Напротив, этот опыт показывает, что местные выборы часто превращаются в формальность и более того — стимулируют развитие патронажа и коррупции. Для России наиболее полезным является опыт деволюции на фоне попыток демократизации в больших странах: Индонезии, Филиппинах, Нигерии и, конечно же, Украине. Заметим, что в этих странах деволюция использовалась национальными правительствами прежде всего для ограничения влияния региональных элит на национальную политику.

В российской практике попытки усиления городского и местного самоуправления приводили к ослаблению руководителей регионов, и наоборот. Исследования местной политики в России 1990-х и начала 2000-х показали, что ключевые реформы местного самоуправления и борьба за создание и поддержание демократических практик на местном уровне были неразрывно связаны с более широкой борьбой за власть и полномочия между регионами и Кремлем, а также с асимметричной практикой федерализма России. Опираясь на права и полномочия, предоставленные им специальными двусторонними договорами, региональные лидеры, особенно в этнических республиках России, смогли к 2000 г. установить региональные авторитарные режимы и заблокировать попытки демократизации муниципального и местного управления. В свою очередь,

Москва часто пыталась использовать конфликты между региональными и муниципальными для ослабления региональных руководителей.

В той мере, в которой будущие демократические реформы ограничат полномочия и возможности губернаторов через создание сильных региональных парламентов и развитие местного самоуправления, губернаторы окажутся в ослабленной позиции для «торга» с центром за благоприятные для региона решения (хотя бы потому, что уже не смогут гарантировать обеспечение политической поддержки национальным политикам на выборах). А это означает, что те регионы, где будет блокироваться развитие местной демократии, скорее всего, окажутся более способными «выбивать» ресурсы из центра. Такая ситуация будет грозить запросом со стороны населения всех регионов на «сильных» руководителей, к мнению которых прислушиваются в Москве.

В целом в российских условиях было бы чрезмерно оптимистично предполагать, что местная политика и местные избиратели смогут стать двигателем положительных изменений в национальной политической системе. Надо помнить и о том, что в путинской России местные структуры управления и элиты встроены в недемократический национальный политический и институциональный ландшафт, который уже много лет оказывает определяющее влияние на поведение и приоритеты местных политических акторов. Хотя региональные и местные органы власти могут служить полигоном для тестирования инновационных политических решений или моделей управления, их способность оказывать трансформационное влияние на национальном уровне ограничена даже в либеральных демократиях. **В переходных режимах демократические реформы иницируются «сверху вниз», на национальном уровне, а не развиваются из местных инициатив «снизу вверх».**

Более того, будущие реформы, связанные с демократическими трансформациями на местном уровне, потребуют значительных финансовых ресурсов, которыми (в лучшем случае) будет располагать только национальное правительство. Поэтому разумной представляется модель, предусматривающая ограниченные формы деволюции на начальном этапе демократических реформ в центре. Такой осторожный подход представляется оправданным в российских условиях, где местные органы власти находятся под контролем элит, лояльных авторитарному режиму, и заинтересованы в поддержании существующих недемократических практик. Тем более пока не создан механизм перераспределения ресурсов, достаточных для

обеспечивания финансовых условий деволюции, в пользу местных властей.

При этом местная демократия и самоуправление являются важнейшими предпосылками успешной деволюции федераций. Роль муниципальных и местных уровней управления является одним из наименее изученных, но наиболее актуальных аспектов исследований федерализма. Это связано с глубокими трансформациями, которые современные федеративные и большие государства переживают в настоящее время. Классическая модель федерализма предполагает двухуровневую систему государственного управления: федеральное правительство и составляющие его региональные субъекты власти. В этой модели местное самоуправление рассматривается как попадающее в исключительную компетенцию субъектов федерации. Конституционное признание местного управления как автономного уровня управления — явление относительно новое в федеративных государствах. Старейшая федеральная конституция мира, конституция США, вообще не упоминает местное самоуправление. Этот подход устаревает — прежде всего из-за практической значимости местного управления в многоуровневой и многоакторной системе управления.

Растущая роль местного управления сильно влияет на федеральные системы. Местные структуры обычно наделяются компетенциями, связанными с повседневной жизнью граждан — такими, как коммунальные услуги, строительство и зонирование городов, сел и сельских районов, социальное обеспечение, культура, досуг, местное экономическое развитие, образование и тому подобное. Более того, этот уровень открыт для применения новых инструментов управления, поскольку ближе всего к гражданам и в большей степени обеспечивает прямое участие.

К сожалению, в большинстве переходных стран децентрализация и деволюция навязывалась сверху вниз, становясь инструментом, используемым центральным правительством для контроля над регионами и городами, а не для расширения фискальной независимости и полномочий независимых местных органов власти. В переходных режимах эффективная деволюция требует создания стимулов и возможностей для политиков представлять интересы местных сообществ, а это может быть достигнуто только с помощью местной демократии. В отсутствие местной демократии деволюция рискует не только не достичь намеченных целей, но и привести к возникновению новых форм местного авторитаризма и захвата элитами политического

пространства.

Известный исследователь институционального дизайна Роджер Майерсон утверждает, что для осуществления демократических преобразований необходимы институты децентрализации и федерализма. Майерсон представил этот аргумент в виде формальной теоретико-игровой модели, в которой избиратели рационально предполагают, что хотя они могут быть недовольны коррумпированными действующими политиками, они могут предположить, что альтернативные претенденты не будут лучше, поскольку у них отсутствует проверенная репутация. У рационально действующих избирателей, учитывающих неопределенность и издержки, связанные с заменой коррумпированного политика на другого, отсутствуют стимулы для его замены — и это приводит к тому, что действующий коррумпированный политик неоднократно переизбирается.

Конкурентные выборы на местном и региональном уровне могут если не решить, то по крайней мере смягчить проблему низкого доверия к альтернативным претендентам. Они дают оппозиционным политикам возможность получить практический опыт участия в региональном и местном управлении и таким образом сформировать репутацию и авторитет. Если субнациональные (местные и региональные) политики окажутся способными эффективно реализовывать свои политические полномочия, это, как пишет Майерсон, «может быть использовано для демонстрации их квалификации для руководства страной». В демократическом обществе в большинстве случаев политик проходит путь от местного уровня до регионального и далее (иногда) до федерального уровня. Его успешная работа на более нижних уровнях служит доказательством как его способности выигрывать конкурентные выборы, так и общего профессионализма. Таким образом, **в политических системах с многоуровневыми выборами избиратели с большей вероятностью будут требовать подотчетности от действующих политиков и заменять их в случае их коррумпированности и непрофессионализма.** Это может задать иные стимулы и для действующих политиков.

Для более глубокого понимания проблем, связанных с государственным строительством, институциональным дизайном и политической стабилизацией, необходимо уделять больше внимания значению местной политики и ее связи с национальной политикой. Переговоры и иные взаимодействия, направленные на установление приемлемого для всех игроков баланса сил между национальными чиновниками и местными политиками, являются фундаментальным

аспектом демократического государственного строительства.

Итак, реализовать проект вертикальной деволюции и построить подлинно федеративные отношения между центром и регионами в демократическом государстве, игнорируя местный уровень, невозможно. Во всех эффективных федерациях местное управление и самоуправление также эффективно.

В России ключевым моментом для судьбы местного самоуправления (МСУ) был конституционный выбор 1993 г. Согласно ст.15, п.5 Конституции РФ, «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается». Казалось бы, это демократическое решение должно было предотвратить опасность захвата МСУ государством и сделать его подлинно независимым. На деле произошло обратное.

В 90-е гг. муниципалитеты, за исключением мэров крупных городов (почти все они — столицы регионов), не стали игроками в национальном политическом процессе, они были фактически от него отрезаны⁷. Политический торг разворачивался между Москвой и регионами, игнорируя местный уровень. Уровень и качество демократии в регионах были тогда ниже, чем на национальном уровне, и многие регионы стали своего рода «лабораториями авторитаризма». Местный уровень был фактически задавлен региональными исполнительными властями, что было особенно характерно для этнических регионов. Региональные власти воспринимали МСУ либо как нечто незначимое, как вечных просителей и иждивенцев, либо как опасных и нежелательных конкурентов на губернаторский пост (в случае мэров региональных столиц и крупных городов).

Как правильно отмечено в главе 3, Конституция 1993 г. лишь декларативно провозгласила местное самоуправление, не предоставив ему реальных механизмов, гарантирующих его устойчивость и влияние. Федерация оказалась и незаинтересованной, и неспособной отстаивать автономию местного самоуправления, ограничиваясь ситуативной оппортунистической поддержкой кандидатов на губернаторский пост от городов для того, чтобы понизить шансы на выборах действующего

⁷ Можно предположить, что если бы конституционный выбор был иным и местный уровень стал бы частью государства, результат был бы тот же. Однако принятое решение упростило подавление местной политики.

«нежелательного» губернатора.

В 1995 г. был принят федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления»⁸. Закон сделал очень важный шаг: он закрепил разнообразие организационных форм МСУ, при этом местные сообщества должны были сами определять, в рамках каких территорий (села, города, района) будет создаваться местное самоуправление и согласно какой из моделей будут функционировать муниципальные образования. Однако государственная власть в регионах легко подавляла негосударственную на местах, региональные власти не собирались делиться своими полномочиями и финансовыми ресурсами. Именно об этом свидетельствует длительное нежелание субъектов федерации разрабатывать законы о муниципальном самоуправлении, проводить выборы в органы местной власти, делить собственность на региональную и муниципальную. При этом на местном уровне регистрировались многочисленные случаи злоупотребления властью (что неудивительно, принимая во внимание масштаб страны), впоследствии это стало аргументом Москвы для обоснования ликвидации самостоятельности местного самоуправления.

В ряде крупных городов существовала конкурентная среда, поддерживался некоторый уровень свобод. Однако и это зависело от общей среды конкретного региона, где политические режимы вплоть до начала-середины 2000-х варьировались по степени конкурентности. Такие примеры, однако, не гарантировали ни выживание, ни тем более развитие местной политики в масштабе страны.

Через три года после прихода Путина к власти был принят новый закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Закон упразднил разнообразие форм местной власти, унифицировав их, и ввел двухуровневую систему МСУ. В 2000-х гг. прямые выборы мэров и глав районов были отменены, собственные налоговые доходы местных властей оставались ничтожными.

В 2022 г., уже после начала войны, в первом чтении был принят федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который должен заменить закон от 2003 г. Законопроект предполагает упразднение

⁸ Принятие этого закона было одним из условий членства России в Совете Европы, куда Россия вошла в 1996 г.

власти на уровне сельских поселений, создание муниципальных округов и районов (что предполагает резкое сокращение числа муниципальных депутатов), предоставит возможность губернаторам отрешаться от должностей местных глав. Однако продвижение нового закона было приостановлено на неопределенный период, чтобы не создавать новый дестабилизирующий фактор в политической системе.

Важно понимать, что деволюция работает только в системе, так что построение федеративных отношений в постпутинской России невозможно без демократии на низовом уровне и его реальной автономии. Национальный, региональный и местный уровень тесно связаны, невозможно выстроить ни демократическую, ни федеративную систему, начиная от регионов и выше.

Важно, что в случае кризисов власти на региональном уровне именно местный уровень предотвращает политический хаос и позволяет политической системе сохранять дееспособность. Кроме того, как это было сказано выше, местный уровень — это, по сути, постоянный резерв для ротации региональной власти и место, где политики получают опыт политической работы и репутацию.

Чтобы такая система была построена и работала, мы предполагаем необходимость наличия следующих условий:

- Проведение регулярных конкурентных выборов на всех властных уровнях, включая местный. Политические партии должны работать в том числе на местах, стараясь выиграть местные выборы. Политики местного уровня должны быть реальными конкурентами политикам регионального уровня.
- Федерация (национальный уровень) должна гарантировать существование, права и автономию местного самоуправления (как это происходит, например, в Германии. Федерация (при реформах МСУ, например, укрупнении муниципалитетов) не гарантирует существование конкретного муниципалитета, но гарантирует права МСУ, предусмотренные законом. То есть фактически удерживает региональные власти от посягательств на МСУ (в частности, регионы не имеют право наделять МСУ «необеспеченными мандатами»).
- Необходимо вернуть и поддерживать принцип разнообразия форм местного самоуправления, поскольку оно отвечает и территориальному масштабу страны, и уровню ее разнообразия. Реализация этого принципа разнообразия сама по себе является

дополнительным условием, препятствующим посягательствам регионов на автономию мест.

Подчеркнем, что **деволюция власти от регионального уровня к местному состоит не в том, чтобы забрать полномочия у регионов в пользу мест и тем самым ослабить регионы, а в том, чтобы создать действующие ограничения для регионов — также, как регионы ограничивают центральную власть.** При этом федерация выступает гарантом того, что эти ограничения соблюдаются.

Деволюция: конкретные шаги

В рамках обсуждения конкретных шагов по реформированию России предлагаем исходить из предпосылки о том, что для успешной демократизации и деволюции государственной власти в стране необходимо создать и поддерживать как минимум два условия: гарантию честных и свободных выборов и обеспечение победы на честных выборах всех уровней широких коалиций, поддерживающих демократию и деволюцию.

Первое условие, обеспечение честности и свободы выборов, в постпутинской России будет возможно только при внешнем контроле со стороны международного сообщества и международных неправительственных организаций. Согласие российского руководства на международный контроль над процедурой выборов должно стать одним из ключевых условий для начала диалога о снятии санкций и прекращении международной изоляции после окончания войны. Пока в стране не появятся новые влиятельные политические партии, свободные средства массовой информации и политически независимый парламент (обе его палаты), **выборы должны проводиться под международным контролем, а не просто в присутствии наблюдателей.** Более того, положительная оценка выборов международными организациями и наблюдателями неправительственных организаций должна стать условием признания выборов состоявшимися. Подобный контроль над выборами осуществлялся в послевоенной Германии, а также в ряде современных постконфликтных стран (например, в Боснии). Такая мера может не встретить серьезного сопротивления внутри России — в том случае, если будет представлена как «теперь нам нечего скрывать, впредь наши выборы будут всегда честными и справедливыми».

Второе ключевое условие для успешной демократизации и деволюции в России заключается в структурных мерах по обеспечению победы на честных и свободных выборах всех уровней широких коалиций, поддерживающих демократический транзит и децентрализацию государственной власти — мы перечислим эти меры в конце главы. Выступать за демократический транзит и децентрализацию власти должно быть выгодно политически. Для предотвращения фрагментации и ослабления государственной власти в переходный период избирательные коалиции сторонников реформ должны быть максимально широкими и объединять усилия сторонников как вертикально (для поддержки федерализма), так и горизонтально (для развития парламентаризма).

Участие в выборах в качестве члена широкой политической коалиции (партии), выигрывающей выборы по действующим общим правилам, должно стать ключевым условием успеха политиков на честных выборах. С другой стороны, такие коалиции в поддержку свободных выборов и деволюции должны стремиться к привлечению всех популярных национальных и региональных политиков.

В начале реформ в российских условиях создание таких широких коалиций будет осложнено отсутствием политических партий, способных выступить в качестве организаторов. Действующие думские партии, поддержавшие агрессию против Украины, должны быть распущены и законодательно запрещены. Действующие партии вне парламента, включая «Яблоко», вряд ли будут готовы стать основой нового парламентаризма и децентрализации. Таким образом, потребуется формирование новых партий, которые изначально будут непопулярными среди населения. Это приведет к фрагментации, поскольку новые лидеры могут не быть готовы к компромиссам с другими группами. Однако критически важной задачей реформаторов будет создание условий, стимулирующих эти фрагментированные партии и их лидеров сформировать основу широких избирательных коалиций. (Многочисленные «новые явлинские» должны будут согласиться на компромиссы в ходе обсуждения новых коалиций.)

Первоочередной мерой для формирования новых партий и коалиций в поддержку реформ представляется **самороспуск действующих партий в Думе и добровольная политическая люстрация всех ее депутатов.** Скорее всего, меры по люстрации действующих думских партий и их членов встретят сопротивление определенных политических сил и будут

оспорены в Конституционном суде и международных судах. Поэтому лидеры думских партий и депутаты Госдумы могут быть простимулированы согласиться на самороспуск и добровольную политическую люстрацию (скажем, на 10 лет) в обмен на отказ в уголовном преследовании в качестве пособников Путина в преступной войне против Украины и российского народа.

По сути, нужно замораживание деятельности Думы до новых выборов. Временный запрет для действующих депутатов заниматься политикой откроет карьерные возможности для молодых политических деятелей, будет способствовать появлению новых партий и коалиций в поддержку реформ. Новые политики будут понимать, что их перспективы связаны с успехом реформ, а не с возвратом к прежней модели.

Сформулируем несколько практических рекомендаций для реформирования избирательной системы в России, причем эти реформы должны работать на деволюцию. Эти первоочередные меры в массе своей не должны встретить особого сопротивления, поскольку могут быть представлены как «технические» изменения.

1. Законодательные меры для коалиций политических партий.

Необходимо внести законодательные изменения, позволяющие политическим партиям свободно объединяться в избирательные коалиции. Это даст партиям и их лидерам возможность сохранять независимость, но при этом выступать единым блоком на выборах ради преодоления избирательного барьера.

2. Снижение избирательного барьера до 2% для всех партий и коалиций, участвующих в выборах. Это позволит малым партиям и коалициям получить представительство в парламенте.

3. Создание региональных и местных партий (коалиций). Важно обеспечить законодательную возможность создания таких партий — это будет способствовать и децентрализации политической власти, и представительству регионов в Думе.

4. Отказ от одномандатных округов. Необходимо отказаться от выборов в одномандатных округах для Государственной думы и региональных парламентов, при этом сняв ограничения на формирование политических партий и блоков. Это вынудит популярных местных политиков участвовать в формировании партий и поспособствует повышению доверия к ним со стороны избирателей. Выборы должны стать максимально «партийными» на всех уровнях.

- 5. Пропорциональные выборы с одним национальным округом (450 мандатов в одном округе).** Внедрение пропорциональной системы выборов с максимально облегченными условиями для регистрации партий и избирательных блоков (коалиций). Через несколько избирательных циклов можно будет начать обсуждение разделения единого национального округа (450 мандатов), на несколько округов, объединяющих группы регионов, так что в каждом округе будет до 50 мандатов, позволяющим партии с 2 процентами голосов получить одно место в Думе.
- 6. Отказ от единого дня голосования:** партиям сложно выставлять своих кандидатов в разных регионах и участвовать в избирательных кампаниях в условиях огромной и разнообразной страны.
- 7. Ограничение участия независимых кандидатов.** Выдвигать кандидатов на выборы всех уровней могут только партии и их объединения; больше не должно быть «эффективных менеджеров» вне политики и партий.

Эти и подобные меры должны простимулировать создание многочисленных новых партий — основы избирательных коалиций на выборах всех уровней. Многоуровневый характер таких коалиций послужит гарантией того, что они будут заинтересованы в честных выборах и децентрализации государственной власти.

Может случиться, что часть региональных лидеров встанет в оппозицию к федеральному руководству и будет требовать особого статуса для своих регионов. Подобные популистские требования найдут отклик среди групп местных избирателей, появятся новые версии знаменитого лозунга «хватит кормить Москву». Однако в условиях сильных национальных политических партий и блоков региональный популизм потеряет свою привлекательность, поскольку политики, действующие в рамках общепризнанных правил в интересах не только своего региона, но и всей страны, получают от национальных партий и блоков дополнительную поддержку и признание. Но пока политические партии не наберут силу, угроза регионального популизма останется значительной.

Для предотвращения чрезмерной фрагментации политического пространства новые политические партии должны получить стимулы для формирования своих отделений в регионах. Это подразумевает необходимость тесного взаимодействия с текущими и будущими руководителями регионов и создание условий, которые будут

стимулировать их заинтересованность в активности политических партий на местном уровне.

Ключевым моментом успешного продвижения реформ в России является заинтересованность основных региональных игроков, включая руководителей регионов, мэров городов и представителей местного бизнеса, в участии в этих процессах. Они должны видеть конкретные преимущества от внедряемых изменений, по крайней мере в среднесрочной перспективе. Это создаст у них стимул присоединяться к широким коалициям, поддерживающим демократию и децентрализацию.

Объявление «политической амнистии» для всех региональных политиков и лидеров бизнеса позволит им выступить на новой политической арене без страха репрессий за прошлые действия во время режима Путина. При этом важно провести люстрацию (возможно, добровольную) пропутинских партий, национальных политиков и федеральной бюрократии. Это необходимо не только для очищения политической системы от элементов авторитаризма, но и для создания социальных лифтов, которые позволят представителям регионов занять более влиятельные позиции в новой политической структуре. Стратегия, сочетающая стимулирование региональных и местных лидеров и одновременное реформирование федерального уровня управления, может увеличить шансы на успех демократизации и деволуции власти в России.

До тех пор, пока не созданы новые политические партии и не сформированы успешные избирательные коалиции, объединяющие региональных и местных политиков по вертикали (регионы, крупные города, муниципалитеты), следует избегать изменения принципов организации федерализма и местного управления и в целом избегать мер, способных спровоцировать региональных лидеров выступить против реформаторов в пользу политиков, обещающих «восстановить порядок».

В российских условиях развитие демократии в регионах сможет осуществляться снизу только при активной поддержке национального правительства, международных организаций и НКО. В этом смысле крайне важно не повторить ошибок реформаторов 1990-х, мечтавших о том, что «рынок все сам исправит», и надеявшихся на «инициативу снизу». Снятие барьеров для политической активности в регионах и для местного самоуправления — необходимое условие, но явно недостаточное. Демократия в регионах требует поддержки из центра. А это значит, что Москва должна быть мотивирована к продолжению реформ.