

УДК 342.24

*Наливайко П.Н.  
Nalivaiko P.N.*

**Состояние российского федерализма  
на современном этапе: политологический анализ  
(по материалам социологического исследования,  
проведённого в 2011-2012 гг. в Приморском крае)**

**The state of Russian federalism at the present stage: political analysis  
(based on the survey conducted in 2011-2012 in the Primorsky Territory)**

---

Статья представляет собой попытку выявить и исследовать проблемы восприятия населением Приморского края общей российской федеративной модели и конкретного места региона в ней. Результаты были получены путём проведения исследования интегрированной исследовательской группой студентов ДВФУ, под руководством Н.А. Цыганок.

**Ключевые слова:** *федерализм, Приморский край, социологическое исследование, ДВФУ, опрос населения, форма государственного устройства*



The article is an attempt to identify and explore issues of perception of the general population of Primorsky Territory of the Russian federated model and the specific location of the region in it. Results were obtained by the study which was conducted by integrated research team of FEFU students, under the direction of N.A. Tsyganok.

**Key words:** *federalism, Primorsky Territory, sociological study, FEFU, poll, form of government*

---

Федерализм – это такая форма государственного устройства, которая предусматривает существование двух уровней власти – регионально-го и общенационального. При этом региональный как и общенациональный обладает реальной автономией, политической и экономической. И чрезвычайно важно то, что есть в федеральном государстве и чего нет в империи – это то, что эти два уровня власти не соподчинены друг другу. Они вступают друг с другом в отношения договорённости, а не иерархического соподчинения [1].

С крушением СССР высвобождение подавлявшихся ранее разнообразных интересов республик, краёв, областей и округов РСФСР вызвало захлестнувшую почти все её разнородные территории волну суверенизации. Она разрушила прикрывавшуюся формальным федерализмом идейно-политическую и административно-хозяйственную централизацию. Но историческая общность культуры большинства населения, экономический потенциал метрополии и потребность почти всех территорий в дотациях центра позволили реформаторам сохранить их государствен-

---

**НАЛИВАЙКО Павел Николаевич**, студент Школы региональных и международных исследований Дальневосточного федерального университета (г. Владивосток). **E-mail:** nuclies@mail.ru

ное единство провозглашением широкой автономии и равноправия всех 89 национально- и административно-территориальных единиц, ставших субъектами РФ [3].

Однако система нового российского федерализма оказалась внутренне противоречивой, а её эффективность – низкой. Федерализм в России постепенно разрушался, а региональный состав политических элит претерпел значительные изменения с приходом к власти Владимира Путина в 2000 году. За время правления Путина в качестве президента и премьер-министра федеральные кадры стали возглавлять в регионах подразделения таких основополагающих структур, как Федеральная служба безопасности, Министерство внутренних дел, офис Генерального прокурора, Следственный комитет, а также региональные суды. Эти действия, были направлены против идеи федерализма, они представляют собой новую систему “декоренизации” политических элит.

Назначение губернаторов – пожалуй, один из самых ярких примеров того, как идея федерализма уступила место правлению Москвы. Такие действия, были предприняты для того, чтобы усилить лояльность правящих элит на региональном уровне. В результате такой политики число федеральных служащих значительно превышает число региональных, и между федеральными и региональными политическими элитами часто заметна конфронтация. И на данном этапе развития, российский федерализм нуждается в существенных изменениях.

Рассматривая проблему федерализма, необходимо учитывать не только теоретический аспект, но и эмпирическую составляющую на региональном уровне. Одной из ключевых задач исследования было измерение восприятия и оценки институтов федерализма со стороны населения Приморского края. Основными измеряемыми параметрами восприятия и оценки институтов федерализма были: отношение к принципам формирования Совета Федерации РФ; к выборности глав регионов; к местному самоуправлению, степени его автономии; а также – оценка роли «центра», «региона» и «местной власти» в решении социальных проблем. Выбор данных параметров определялся логикой анализа «субъектов федерализма», их «политического статуса» и поведения, сложившихся правил взаимодействия друг с другом, которые определяют формирования институтов федерализма. Результатом стало проведение социологического опроса на территории города Владивостока. Количество опрошенных составило более 200 человек от 18 до 100 лет, различного имущественного и социального положения, вне зависимости от рода деятельности. Респондентам не задавались прямые вопросы о понятии федерализма или о его ключевых составляющих. Были использованы более простые и понятные для обывателя формулировки, отражающие, тем не менее, сущность изучаемого явления.

◆ Отношение к принципам формирования Совета Федерации РФ

Из результатов социологических исследований известно, что Совет Федерации относится к числу органов государственной власти, функционал которых плохо понятен простым гражданам, что влечёт за собой низкий уровень доверия к данному институту. Результаты настоящего проекта в целом подтвердили эти выводы. Лишь 18% граждан – участников исследования правильно ответили на вопрос о том, как формируется СФ РФ. Остальные либо затруднились дать какой-либо ответ, либо ошиблись: более половины считают, что представители СФ избираются жителями региона, ещё 8% выразили мнение, что представителями от регионов в Совете Федерации являются главы регионов и председатели региональных законодательных собраний (Диаграмма № 1).

Распределение ответов на вопрос, как должны отбираться представители регионов в Совет Федерации, продемонстрировало предпочтения

граждан в пользу их выборности – по крайней мере, так считают более половины опрошенных. Правда, как будет показано ниже, принцип выборности поддерживается населением в отношении и других высших должностных лиц и органов власти. На наш взгляд, это скорее не осознанный, глубоко осмысленный выбор «ценностей демократии», а некий стереотип массового сознания, стихийная установка на «демократию». «Выборы» воспринимаются как «хорошая», «правильная» процедура формирования власти, «лучшая» из возможных.

◆ Отношение к выборности глав регионов

Согласно результатам опроса, большинство не осведомлены, что главы регионов в настоящее время не избираются. Помимо этого, порядок их назначения в полной мере гражданам не известен, во всяком случае, правильный ответ – «утверждаются Законодательным собранием региона по представлению Президента России» дали только 7% респондентов. Население в своей значительной части убеждено, что главы регионов назначаются Президентом РФ (24%). Возможно, что для части приморцев процедура утверждения кандидатуры главы региона Законодательным собранием рассматривается как исключительно формальная, а по сути, они рассматривают процесс вступления в должность как прямое назначение (Диаграмма № 2).

Что касается предпочтений относительно того, как главы регионов должны вступать в должность, то здесь распределение ответов аналогично тому, которое касалось правил формирования Совета Федерации. Т.е. большинство респондентов (62%) поддержали принцип выборности глав регионов их жителями. Назначение этих должностных лиц Президентом РФ сегодня поддерживается в среднем четвертью населения, действующий порядок получил поддержку только 7% опрошенных (Диаграмма № 3).

Отношение населения к порядку выдвижения кандидатур глав регионов со стороны партии, победившей на региональных выборах, оказалось несформированным. На наш взгляд, принятый в 2009 г. закон гражданам попросту не известен. В среднем, доли участников опросов, заявивших о своём положительном и отрицательном отношении к указанному порядку, оказались почти равными, т.е. отношение не сформировано и предпочтений на массовом уровне нет. С учётом того, что политические партии не пользуются в обществе большим доверием, полученные результаты представляются вполне ожидаемыми (Диаграмма № 4).

◆ Отношение к местному самоуправлению

Для изучения отношения населения к местному самоуправлению в ходе исследования измерялось мнение граждан по поводу самостоятельности органов местного самоуправления (МСУ) относительно региональной власти в решении проблем местного уровня.

На основании полученных результатов можно сделать вывод, что сегодня в общественном сознании согласованная позиция по вопросам степени самостоятельности органов местного самоуправления отсутствует. Ответы респондентов распределились в достаточно близких долях: 39% опрошенных выступили за определённую самостоятельность местного самоуправления в решении местных проблем, 54% – за их полную подотчётность региональным властям (Диаграмма № 5).

Вероятно, население рассматривает полную подотчётность органов МСУ властям региона как один из способов контроля над их деятельностью (контроля «сверху»), поскольку контроль «снизу» (со стороны самих граждан) не представляется им достаточно эффективным. Это может также свидетельствовать о недостаточно высоком уровне гражданской

активности и гражданского самосознания населения, отсутствии готовности к активному участию в управлении на местном уровне и т.п.

♦ Восприятие роли «Центра», «Региона», «Местной власти»

Одной из задач исследования было выявление представлений населения о распределении ответственности и полномочий между органами власти разного уровня, их «правильной» роли в решении тех или иных проблем.

В частности, участникам опросов было предложено оценить, кто (власти какого уровня) должен нести ответственность за решение проблем в некоторых отраслях социальной сферы: строительстве дорог, здравоохранении (состоянии больниц и медицинского обеспечения), ЖКХ и образовании.

Как показали результаты, в сознании населения субъекты ответственности за разные сферы серьёзно различаются. Так, ответственность за образование и здравоохранение, по мнению респондентов, находится преимущественно в ведении федеральных властей. Напротив, сфера ЖКХ – в ведении органов МСУ. Относительно ответственности за строительство дорог мнения участников опроса оказались наименее согласованными, «разделив» её между всеми ветвями власти, но отдав предпочтение региональным властям.

Кроме изучения представлений о разделении ответственности органов власти за состояние социальной сферы в рамках исследования выявлялись представления населения о правах и полномочиях органов власти федерального и регионального уровня приостанавливать или отменять решения друг друга.

Анализ показал, что массовое сознание по данным вопросам весьма непоследовательно и довольно противоречиво. Более половины респондентов – 65% – считают, что глава региона должен иметь право приостанавливать действие решений Правительства РФ на территории своего края, если эти решения негативно сказываются на ситуации в регионе. Несогласие с этим высказали лишь около четверти участников опроса (Диаграмма № 6).

Вряд ли жители осознанно поддерживают курс на децентрализацию страны и вряд ли понимают последствия наличия у губернатора права приостанавливать решение Правительства. Скорее, можно лишь констатировать отсутствие правового самосознания на массовом уровне (Диаграмма № 7).

♦ Отношение к принципам административно-территориального деления Российской Федерации

Как выяснилось в ходе исследования, почти четверть опрошенных не знает, по их собственным признаниям, сколько субъектов РФ существует в настоящее время в России. И это только те, кто прямо сообщил о своей неосведомлённости. Если выделить только ту часть респондентов, которые дали правильный ответ (83 региона), то уровень информированности населения составил всего 3%. Большая часть опрошенных, а именно 58%, блуждала в районе от 80 до 89 субъектов (Диаграмма № 8). Таким образом, подавляющее большинство граждан имеют весьма туманное представление об административно-территориальном делении страны.

Очевидно, именно в виду низкой информированности большинство респондентов оказались, с одной стороны, довольно индифферентны в вопросе об изменении территориального деления страны, с другой – весьма противоречивы в своих суждениях.

Так, оценивая предложенные проекты территориального деления России, половина опрошенных выбрали вариант «оставить как есть», ещё каждый пятый затруднился ответить. Таким образом, лишь 30%

участников опроса отдали предпочтение одной из предложенных альтернатив изменения территориального деления России в сторону сокращения существующего количества регионов. При этом позиции разделились в близких долях: 10% респондентов выступили за сокращение до 50 укрупнённых регионов и по 7% за варианты «20 губерний» и 11% за «8 федеральных округов» (Диаграмма № 9). Опрос показал, что вопрос об изменении территориального деления России для граждан не актуализирован, вероятно, они попросту не видят смысла в преобразованиях такого рода.

Противоречивость общественного сознания по вопросу изменения территориального деления проявилась и при ответах на прямой вопрос о том, как они относятся к идее сокращения числа субъектов Федерации путём объединения некоторых из них. Более 15% граждан проявили безразличие к данному вопросу.

Мнения остальной части участников опроса разделились между отрицательными и положительными позициями. Наиболее популярным аргументом в пользу сокращения числа регионов в глазах населения является сокращение бюрократического аппарата (18%). Остальные аргументы – за и против – набрали разные доли сторонников. Так, 9% респондентов выступают за сокращение регионов, но не могут объяснить причины. Однако 25% населения опасаются, что объединение субъектов Федерации приведёт к нарушению сложившихся в регионе традиций и обострит конкуренцию политических элит (Диаграмма № 10).

Как видно, и отношение к идее сокращения количества регионов, и мотивацию этого отношения (аргументация «за» или «против») можно оценить как несложившиеся и неоднозначные.

Однако, у приморцев чётко сложилось мнение при ответах на вопрос относительно представлений о последствиях объединения Приморского края с Хабаровским. Более половины респондентов (58%) считают, что объединение принесёт больше вреда, чуть более трети (26%) – больше пользы, ещё 8% не задумывались над данным вопросом (Диаграмма № 11).

Решение относительно сокращения регионов, по мнению относительного большинства респондентов (42%), должно приниматься на основании всенародного референдума жителей регионов (Диаграмма № 12).

Как показали результаты исследования, в общественном сознании жителей отсутствует не только сложившееся представление о субъектах Федерации и их оптимальном количестве, но и о федеральных округах.

С большой вероятностью можно допустить, что большинство граждан Приморского края не понимают сути и смысла существования федеральных округов. По крайней мере, мнения относительно того, есть ли или нет от федеральных округов польза, распределились в близких долях, что свидетельствует об отсутствии сложившегося мнения (Диаграмма № 13).

♦ Отношение к перемещению полномочий, ресурсов и ответственности на уровень регионов

Для изучения отношения жителей края к перемещению полномочий, ресурсов и ответственности на уровень регионов в рамках опроса респондентам были предложены для оценки варианты разграничения властных функций в разных сферах, из которых следовало выбрать вариант, наиболее предпочтительный, по мнению участника опроса.

Определённым образом распределились мнения населения – участников проекта относительно ресурсного обеспечения органов МВД на местах. Большинство респондентов (57%) выступили в поддержку

перехода органов МВД на полное федеральное финансирование и подчинение федеральным органам власти (Диаграмма № 14).

Можно допустить при этом, что полученный результат не является отражением уровня «федералистского» сознания граждан. Скорее всего, преобладающий выбор в пользу федерального подчинения органов МВД базируется на известном недоверии населения к правоохранительным органам и предположении, что подчинение полиции центральным органам власти снизит её «сращивание» с местными и региональными властями, сделает её более независимой и, как следствие, позитивно отразится на обеспечении безопасности граждан.

Существенно менее единодушными оказались мнения граждан относительно назначения руководителей региональных управлений полиции. Хотя за подчинение органов МВД на местах региональным органам власти высказались менее четверти респондентов, за предоставление региональным органам власти возможности участия в принятии решения о назначении руководителей региональных управлений полиции выступили уже более четверти граждан (27%) (Диаграмма № 15). Вероятно, здесь проявляется, в том числе, нежелание видеть во главе местной полиции «варяга», а также уверенность в необходимости знать «местную специфику». Во всяком случае, прослеживается определённое противоречие между представлениями некоторых граждан о том, как следует назначать руководителей управлений полиции региона, и кому они должны подчиняться.

Согласно полученным результатам, сегодня в обществе нет единого мнения относительно того, как должны перераспределяться налоги и ответственность за социальное обеспечение населения между центром и регионами. При этом наименьшую поддержку граждан получила текущая практика перераспределения, т.е. вариант «Большую часть налогов отдавать в центр, чтобы федеральные власти несли ответственность за социальное обеспечение населения».

«Симпатии» респондентов поровну распределились между двумя способами перераспределения налогов и ответственности за социальное обеспечение: когда большая часть налогов (и ответственности) оставалась бы в регионе и когда налоги распределялись бы таким образом, чтобы федеральные и региональные власти делили ответственность за социальное обеспечение в равной мере (Диаграмма № 16).

В рамках исследования изучались позиции населения относительно гипотетической ситуации, когда на территории их района обнаружено месторождение дорогих полезных ископаемых.

Граждане признают двух основных правообладателей природных ресурсов: всех россиян и жителей соответствующего региона. Соответственно распоряжаться ресурсами должны в первом случае – федеральные органы власти, во втором – региональные органы. Минимальное количество граждан считает, что права должны принадлежать компании, которая нашла месторождение (12%). Принадлежность прав на ресурсы жителя города или района, на территории которых они были обнаружены, поддерживает небольшая часть респондентов (28%) (Диаграмма № 17).

◆ Отношение к сотрудничеству между регионами

Оценивая важность сотрудничества между регионами и соседними государствами, большая часть участников опроса, считает необходимым гармоничное развитие отношений между субъектами и государствами, в которых такое взаимодействие было бы полезным. На наш взгляд, это означает, что само по себе межрегиональное сотрудничество воспринимается позитивно (Диаграмма № 18).

◆ Оценка федеративных управленческих практик

Одной из задач исследования было выявление предпочтений граждан относительно ряда качеств главы региона, характеризующих его с точки зрения степени ориентированности на регион, региональные интересы. Использовались 5 пар качеств.

Если говорить о результатах, то можно сказать, что лишь относительно двух пар качеств можно указать на преобладающее представление (выбор 60% и более респондентов). В остальных парах полярные характеристики получили близкие доли выбора – от 40% до 60%. В среднем большинство граждан хотели бы видеть на посту главы региона управленца, много лет прожившего и проработавшего в регионе, а также человека, сосредоточенного исключительно на проблемах региона. Как видим, оба эти качества характеризуют «регионалистски» ориентированного главу региональной власти.

Относительно других качеств общественное мнение не однозначно: у граждан в близких долях присутствуют противоположные мнения о партийной принадлежности главы региона, его отношениях с финансово-промышленными группами и с федеральной властью (Диаграмма № 19).

Предполагалось, что важным фактором, влияющим на распространённость идей федерализма среди респондентов, является наличие у них территориальной идентичности. Действительно, среди «федералистов», по сравнению с «унитаристами», зафиксирована несколько меньшая доля респондентов, ощущающих себя жителями своего города, района, и большая доля считающих себя россиянами. Наоборот, среди «унитаристов» преобладает идентичность общероссийская, и в меньшей степени выражена – локальная (Диаграмма № 20).

Анализ представленных распределений показал значительную территориальную дифференциацию по выделенным группам. Поэтому, стоит отметить значительное преобладание среди жителей Приморского края «федералистов» и, соответственно, сравнительно меньшие доли «унитаристов».

Но анализируя ответы на последний вопрос, мы видим совершенно иную картину. Более 70% опрошенных считают, что федеративное устройство является наиболее благоприятным для РФ и лишь 8% отдадут предпочтение унитаризму (Диаграмма № 21).

Результаты исследования на уровне Приморского края показали, что в региональном сознании отсутствует последовательное доминирующее мнение по поводу региональной автономии: нет заметного преобладания федералистских, децентрализованных, регионалистских установок. Также данная тенденция прослеживается в результатах исследований и в других субъектах РФ [1].

По результатам исследования видно, что у населения края нет комплексного и полноценного представления о федеративных отношениях. Это выражается в противоречивости ответов и отсутствии знания об основных принципах федерализма.

Данное исследование показало, что на уровне Приморского края граждане не имеют чёткого представления о том, как формируются важнейшие институты власти, и какими полномочиями обладает федеральный центр и регион. Результаты исследования, демонстрируют, что у людей есть представление о том, что такое федерализм, но это представление коренным образом отличается от реального содержания данного понятия.

Сегодня возникает справедливый вопрос: нужна ли федеративная модель России и актуальна ли эта форма государственного устройства для современных политических реалий? Если ни население, ни субъекты, не ощущают на себе полноты этого понятия, то бессмысленно играть

в эту игру. Говорить о том, что у нас федерализм и при этом укреплять вертикаль власти, продолжая снабжать дотационные регионы, не справедливо. Федерализм – это не просто эксперимент с административно-территориальным делением, это многоступенчатый процесс, который формируется в течение многих лет, и для создания действительно функционирующей федеративной системы необходимо учитывать сложившиеся ментальные установки и исторический опыт российского государства.

Специфика новейшей российской истории и противоречивость политико-правовых процессов на постсоветском пространстве показывают, что институт федерализма продолжает оставаться недостаточно разработанным [2]. Это во многом связано с тем, что процесс формирования организационных основ федерализма, адекватного целям и задачам современного общества, носит незавершённый характер. На сегодняшний день, федеративная модель в России носит скорее формальный характер, и не соответствует тому смыслу, который был заложен в идеях федерации.



---

## Литература

1. Боде, В. Состояние и перспективы развития российского федерализма в массовом сознании и экспертных оценках [Электронный ресурс] / В. Боде. – Электрон. дан. URL: <http://www.svobodanews.ru/content/transcript/24310713.html>
2. Гайдук, В.В. Институт федерализма: политико-правовое исследование: автореф. дис. ... докт. полит. наук : 23.00.02 / В. В. Гайдук. Москва, 2008. 28 с.
3. Кривогуз, И.М. Проблемы российского федерализма [Электронный ресурс] / И. М. Кривогуз. – Электрон. дан. URL: [http://www.igpi.ru/bibl/other\\_article/1129723920.html](http://www.igpi.ru/bibl/other_article/1129723920.html)



Диаграмма 1. Как должен формироваться Совет Федерации (палата регионов)?

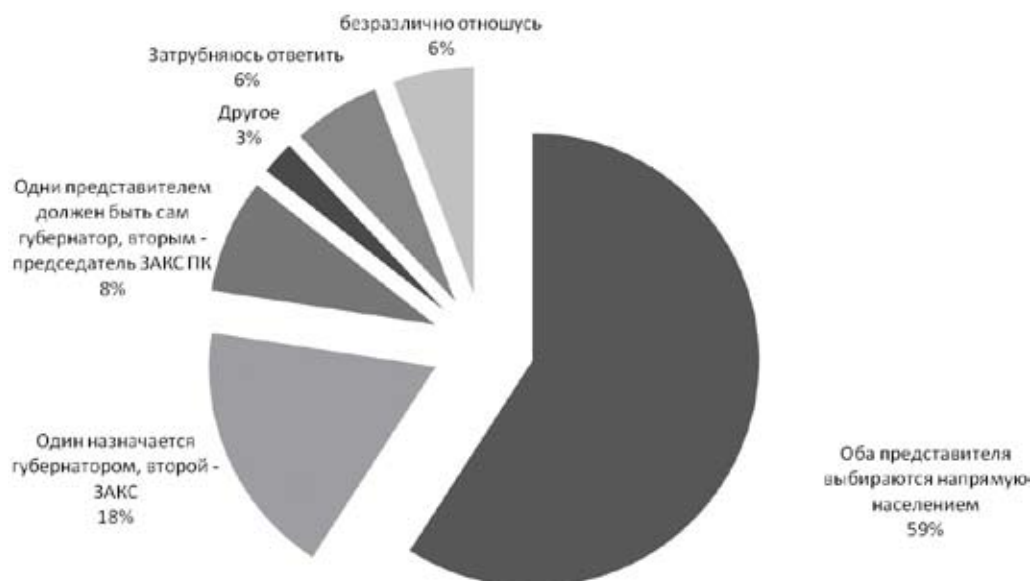


Диаграмма 2. Как должен формироваться Совет Федерации (палата регионов)?

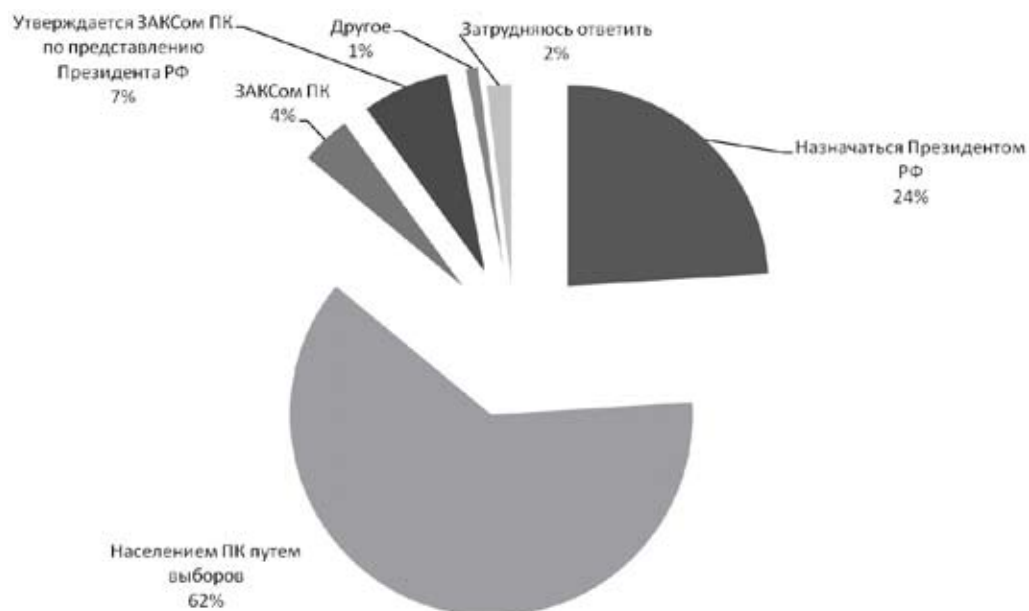


Диаграмма 3. Кто должен снимать с должности губернатора ПК?

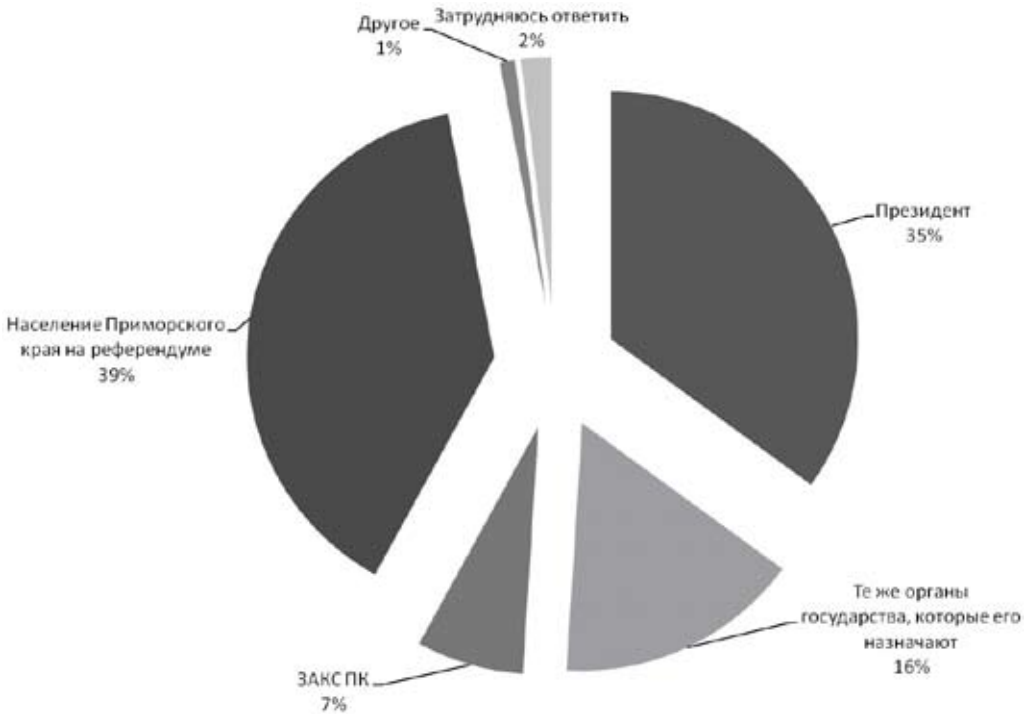
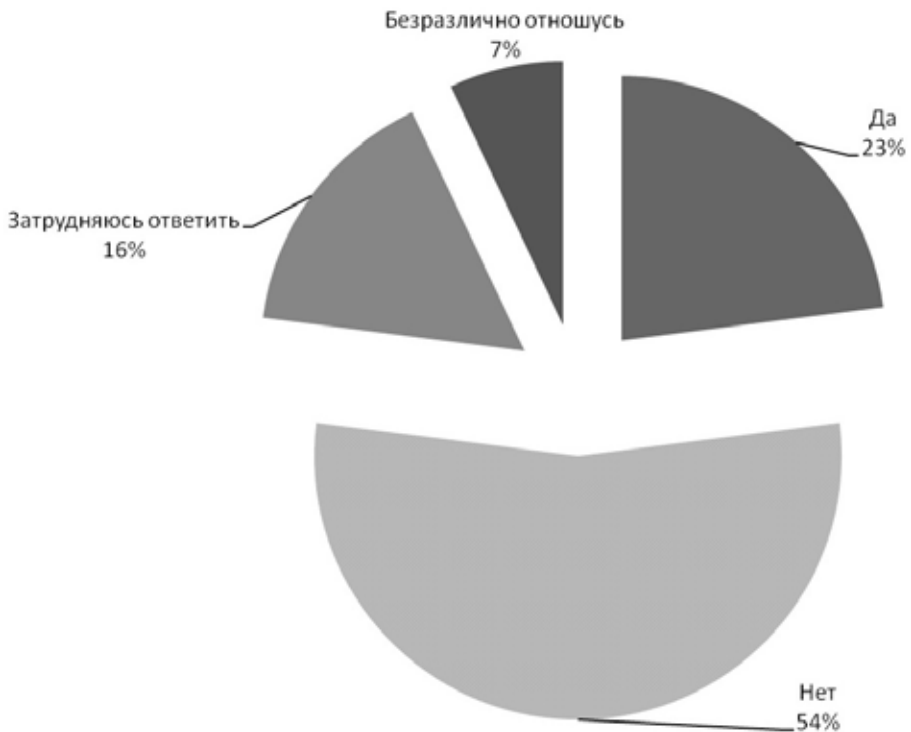
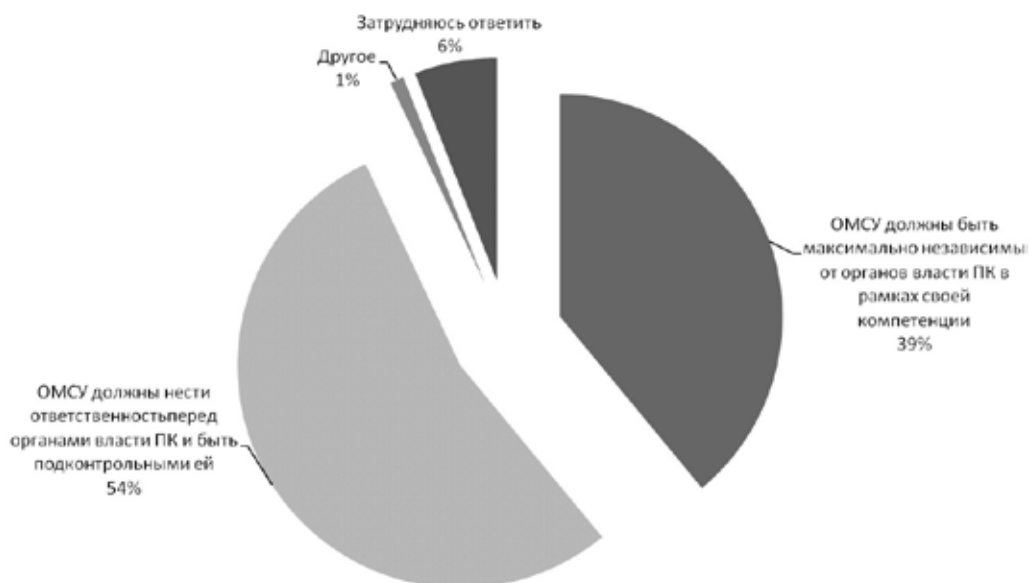


Диаграмма 4. С июля 2009 г., после вступления в силу закона, кандидатуру на пост губернатора Президенту РФ представляет партия, победившая на выборах в ЗАКС ПК. Вы согласны с таким порядком?



**Диаграмма 5. Должны ли ОМСУ подчиняться региональным властям (властям ПК) или они должны быть максимально независимы от них?**



**Диаграмма 7. Высказывается мнение, что Губернатор должен иметь право приостановить действие решений Правительства РФ, в случае если они негативно сказываются на ситуации в Приморском крае. Согласны ли вы с таким мнением?**

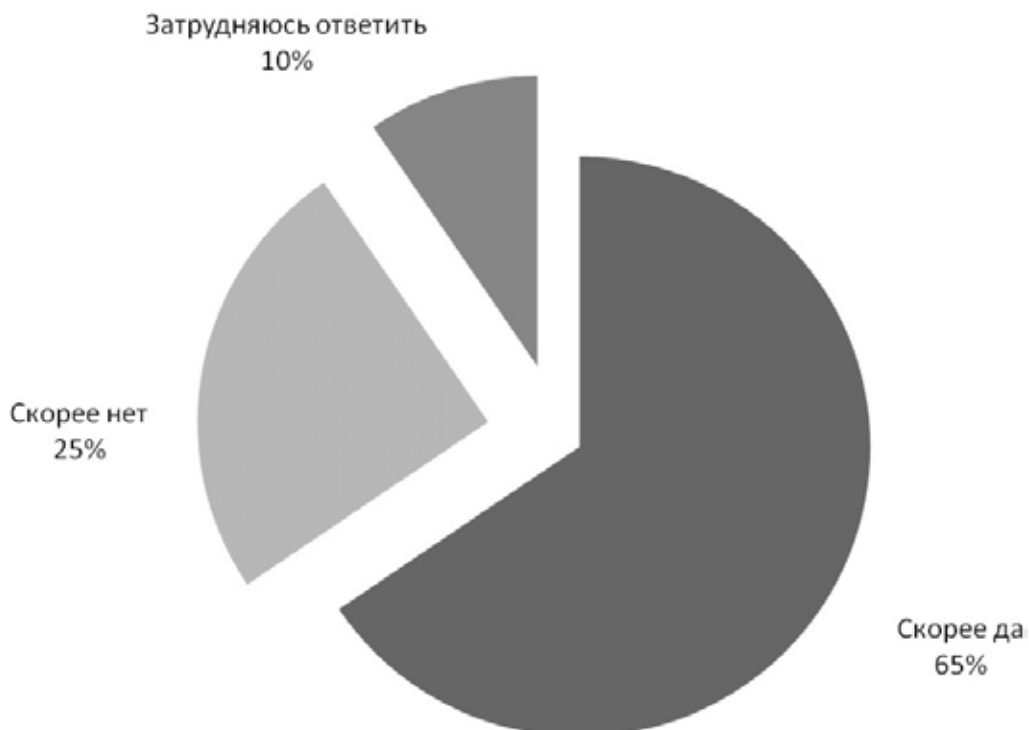


Диаграмма 6. Кто должен нести ответственность за решение вопросов:

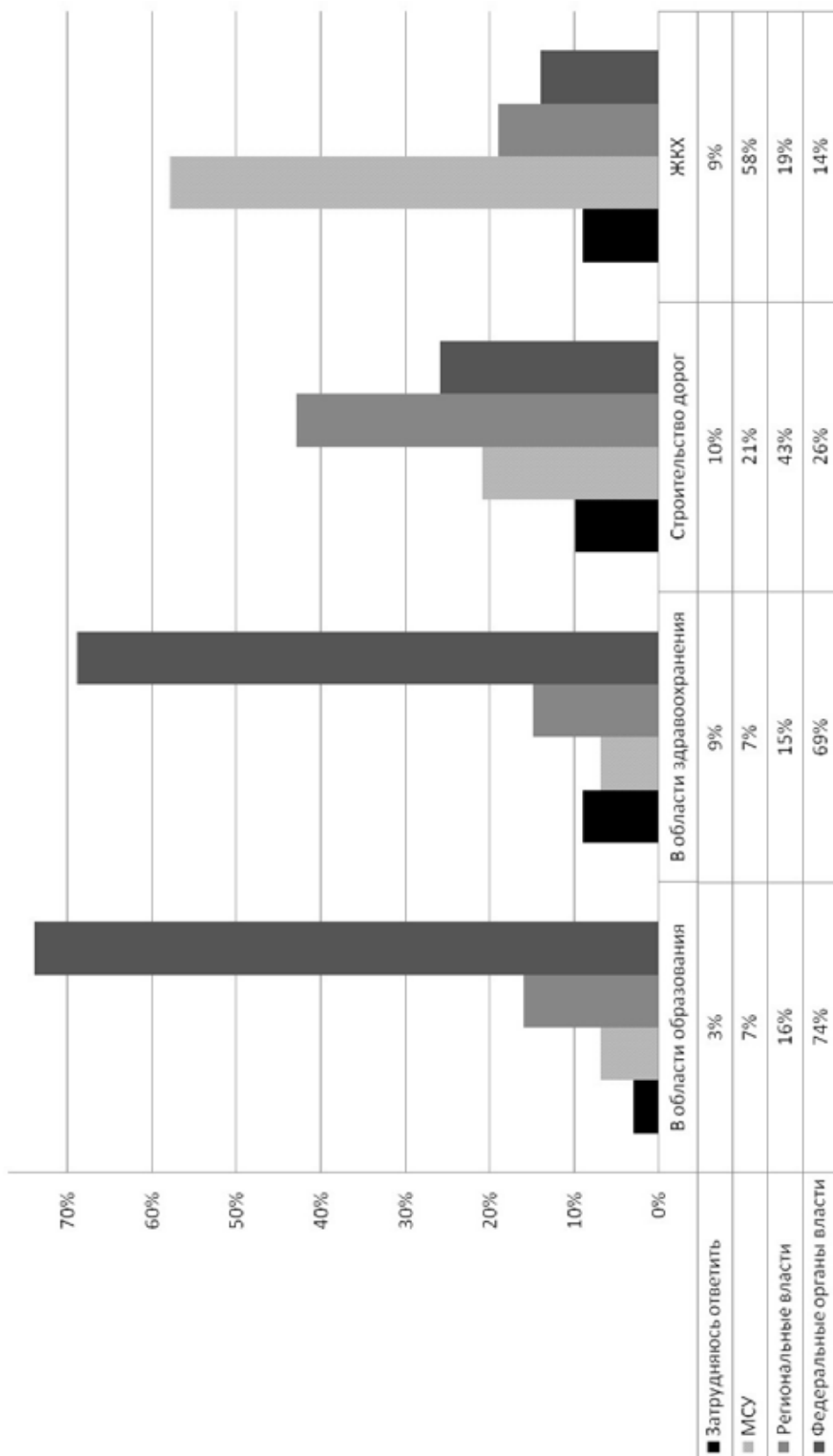


Диаграмма 8. Сколько субъектов существует сейчас в РФ?

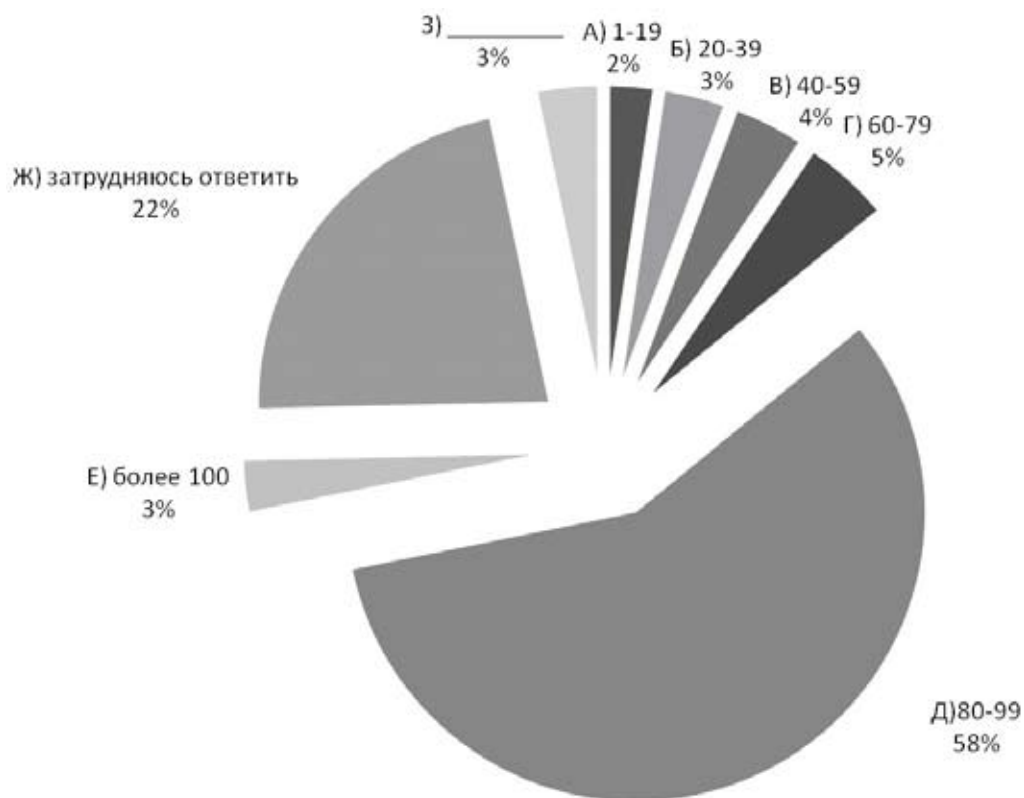
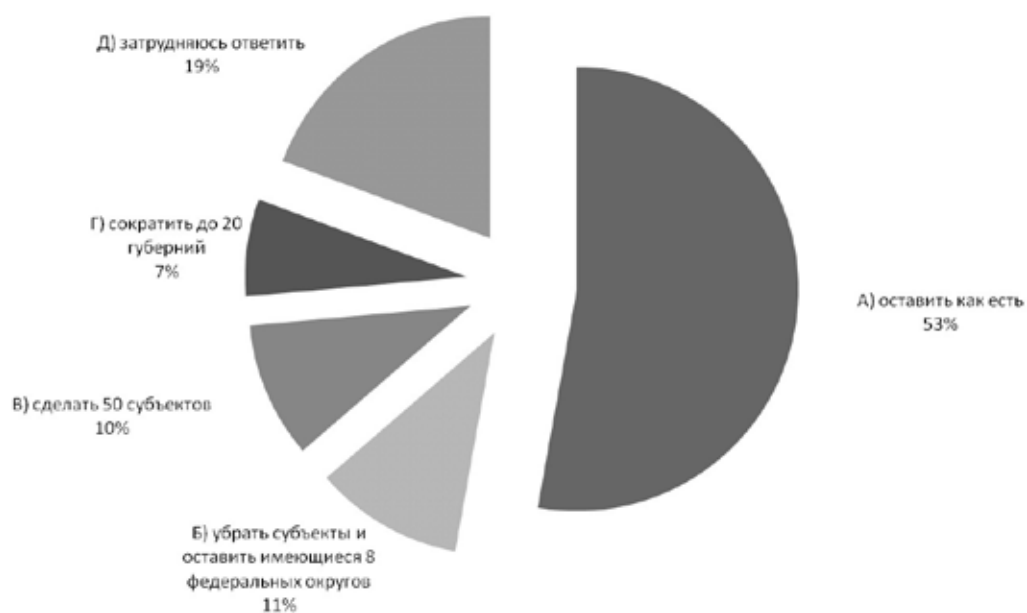
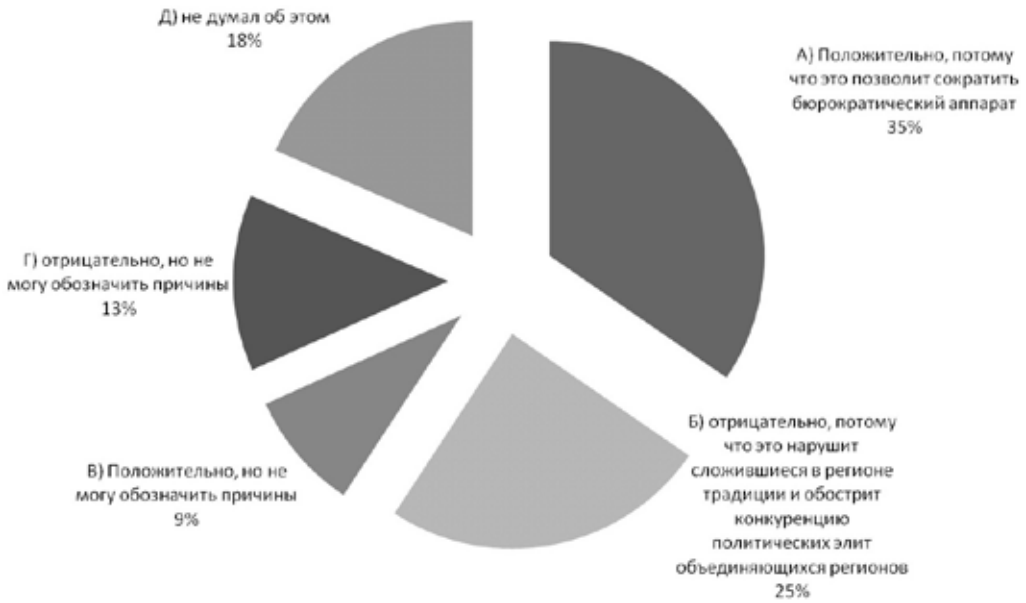


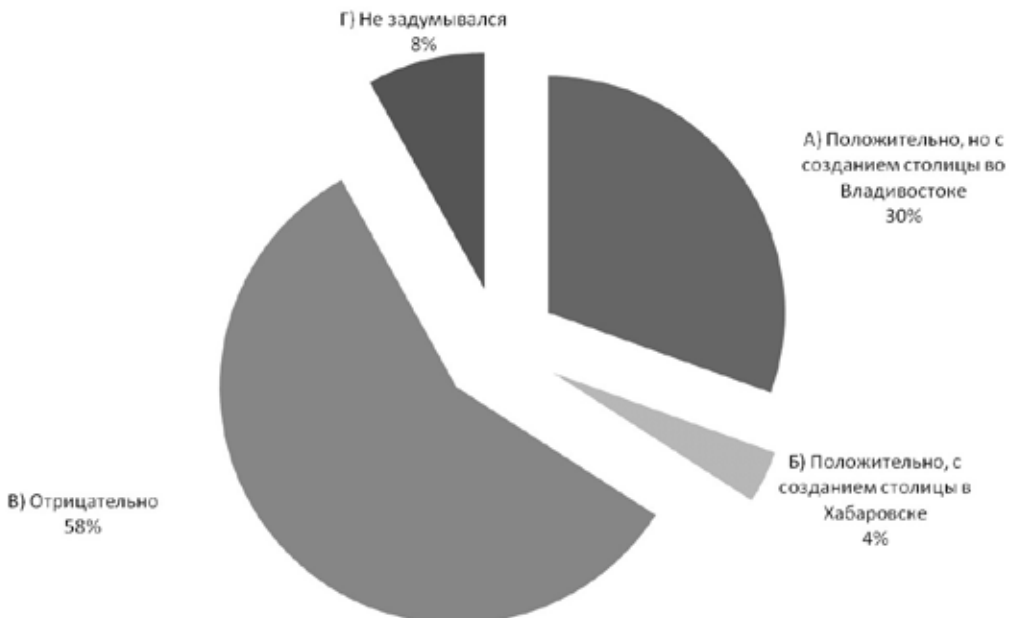
Диаграмма 9. Нужно ли сокращать количество субъектов?



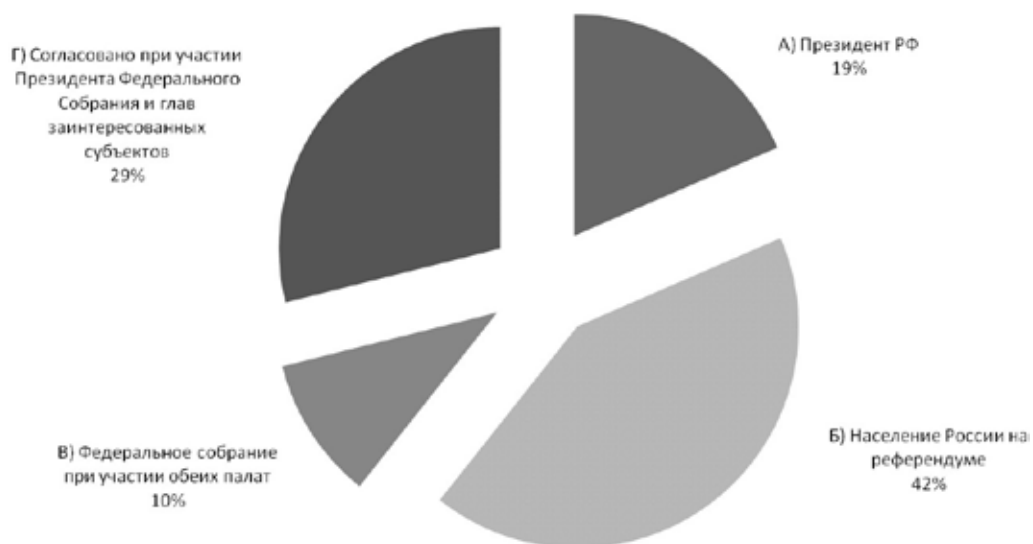
**Диаграмма 10. Как вы относитесь к сокращению количества субъектов РФ через их объединение?**



**Диаграмма 11. Как вы относитесь к объединению Приморского края с Хабаровским?**



**Диаграмма 12. Кто должен решать вопрос о сокращении количества субъектов в РФ?**



**Диаграмма 13. Создание Федеральных округов сказалось положительно на российском федерализме?**

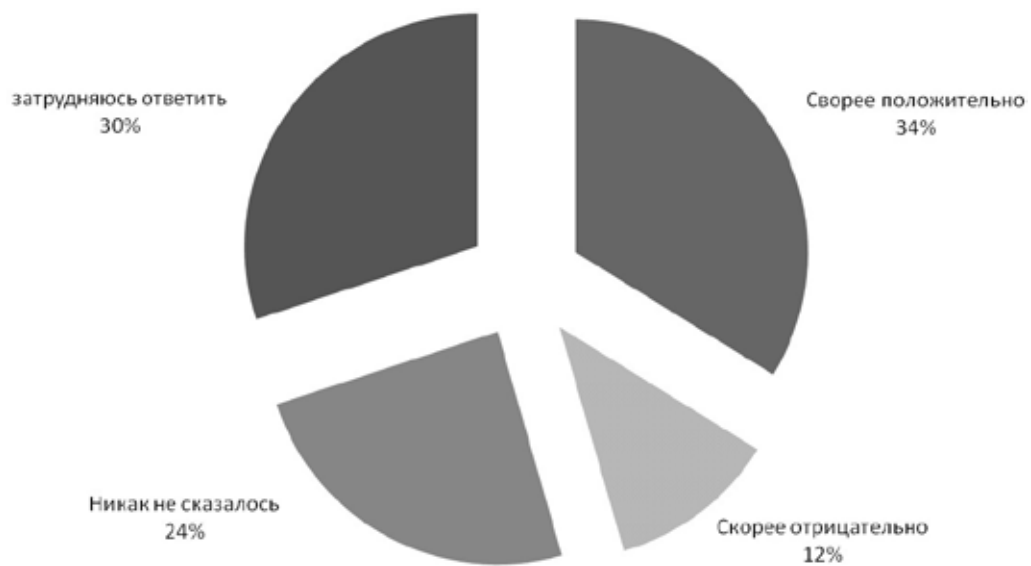


Диаграмма 14. Кто должен финансировать полицию?

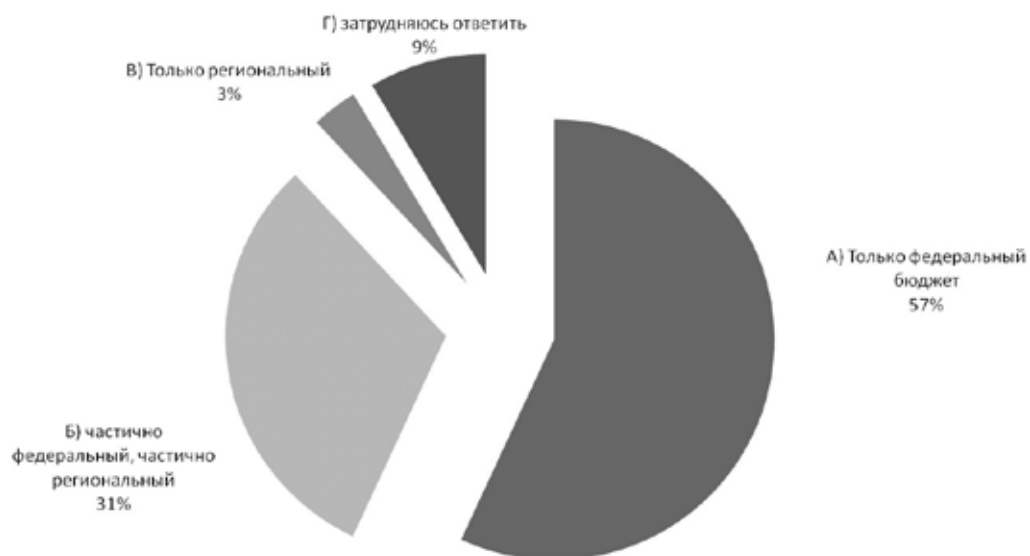


Диаграмма 15. Кто должен назначать начальника регионального УВД?

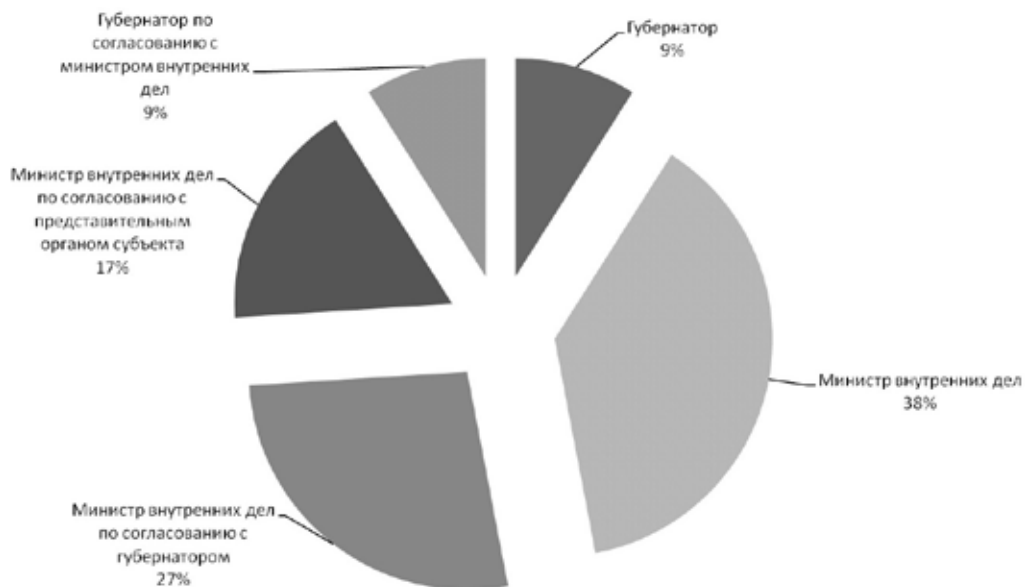




Диаграмма 16. Устраивает ли вас трёхуровневое распределение налогов?

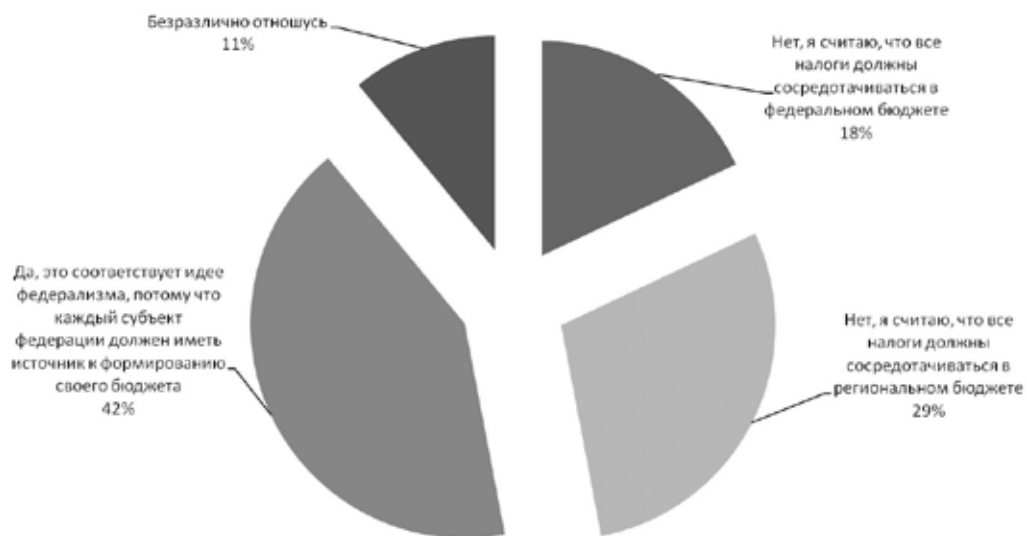
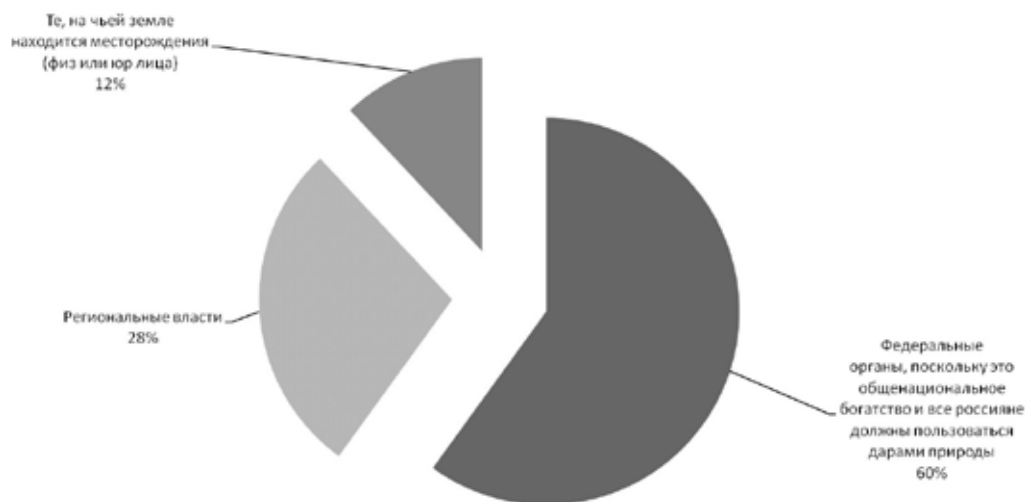


Диаграмма 17. Если в вашем регионе нашли нефть, то кто должен распоряжаться ею?



**Диаграмма 18. Как вы думаете, что сейчас важнее для ПК: сотрудничество с сопредельными регионами России или зарубежными государствами, в том числе странами АТР?**



**Диаграмма 20. Кем вы себя лично ощущаете в первую очередь?**

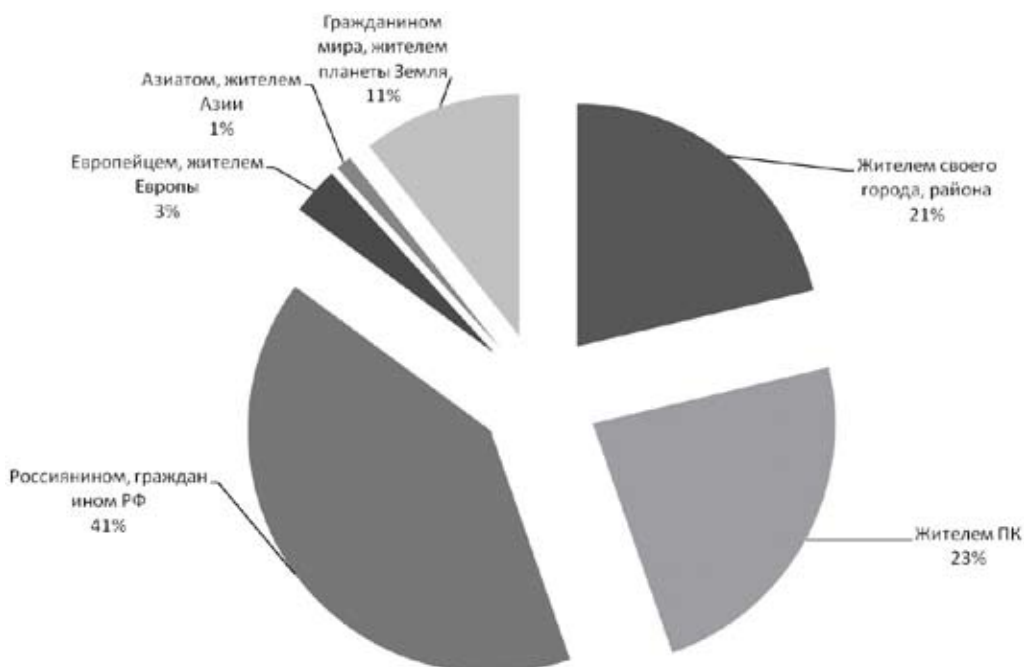
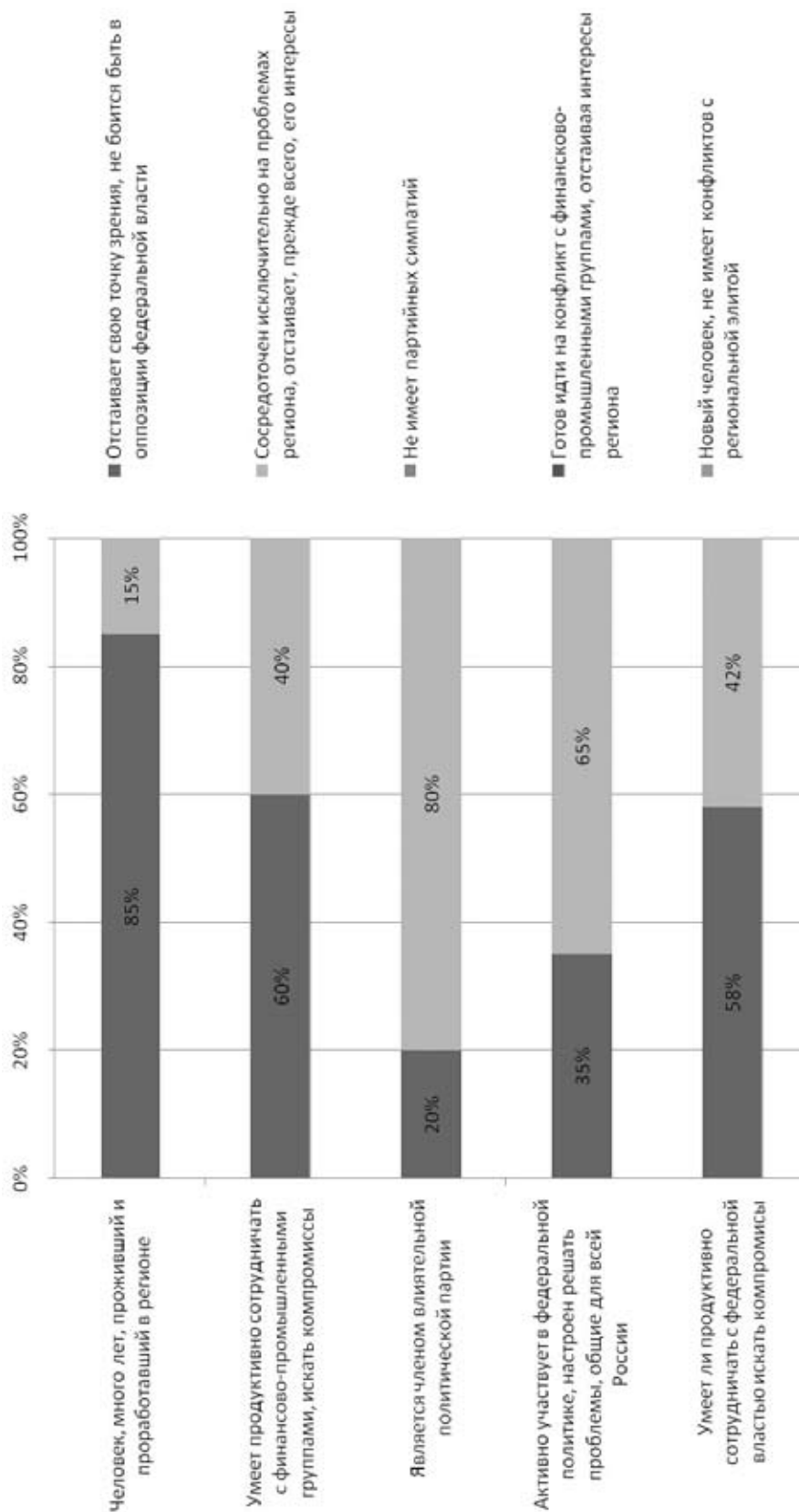


Диаграмма 19. Выберете те качества, которыми должен обладать лидер Приморского края



**Диаграмма 21. Как вы считаете, России подходит больше федеральное или унитарное устройство?**

