

Андрей Александрович Захаров – редактор журнала «Неприкосновенный запас: дебаты о политике и культуре», доцент Российского государственного гуманитарного университета

Российский федерализм как «спящий» институт: перспективы пробуждения

На протяжении последнего десятилетия российский федерализм остается «спящим» институтом, о существовании которого редко вспоминают как политики, так и ученые. Абсолютно не вписываясь в отечественную модель авторитаризма, он предстает чем-то напоминающим игривую виньетку, приятно, но бессмысленно украшающую угрюмое сооружение «вертикали власти».

Принято считать, что подобными институтами, встречающимися в политической истории разных стран и различных эпох, в основном должны интересоваться праведы: ведь любая буква закона может, теоретически, не только применяться, но и игнорироваться, а это позволяет выделить «живые», но бездействующие юридические нормы в качестве объекта самостоятельного исследования. Действительно, правовая наука отмечала их наличие довольно давно, сформировав для обозначения подобных феноменов специальные понятия¹. Что касается политологии, то она заинтересовалась «спящими» институтами в последней четверти минувшего века, когда целый ряд регионов земного шара ощутил на себе воздействие очередной волны демократизации. Отказываясь в те годы от авторитарного правления, государства, которые прежде уже сталкивались с демократией, вместо введения новых институтов позволяли себе ограничиваться «размораживанием» старых, некогда инсталлированных, но потом в силу разных обстоятельств целенаправленно «усыпленных».

I

В тех случаях, когда демократическое обновление переживалось федеративным -- по крайней мере *de jure* -- государством, в ряду установлений, которые подвергались подобной реанимации, оказывался и федерализм, прежде влачивший скромное и тихое существование, но потом внезапно обретавший политическую силу. Особенно богата на примеры такого рода Латинская Америка, приютившая на своих пространствах несколько наиболее крупных из современных федераций.

В 1970-х и 1980-х годах падение диктаторских режимов незамедлительно возвращало в здешний политический обиход навыки межпартийной политической конкуренции, а вместе с ней и состязательность во взаимоотношениях центра и регионов. Интересно, однако, что практические итоги такого пробуждения не всегда соответствовали политическим прогнозам приветствовавших их либералов и демократов, а логика дальнейшего развития «оттаивающих» учреждений зачастую не оправдывала ожидания их сторонников или противников. Как отмечает, опираясь на латиноамериканский опыт, Эдвард Гибсон, «пережив активацию, федеральные институты нередко начинают жить самостоятельной жизнью, углубляя процесс децентрализации

¹ Российские конституционалисты, например, в этой связи говорят об «эффекте спящего права».

до такой степени, о которой и не думали его инициаторы, или же внося сумятицу в распределение политических площадок и ресурсов»².

С этой точки зрения познавателен опыт Бразилии, федеративная государственность которой за годы демократического транзита пережила существенные метаморфозы³. В период военной диктатуры 1964--1985 годов местные генералы, не отказываясь от федералистских положений национальной конституции, сохранили правовую норму, которая предусматривала избрание губернаторов ассамблеями штатов. К началу демократизации региональные руководители оказались наиболее сильными, самостоятельными и легитимными политическими акторами. Поэтому итогом пробуждения «спящих» установлений стало то, что на смену былой концентрации власти пришел «хаотичный процесс децентрализации, в котором штаты и муниципалитеты обращались с политически и финансово ослабевшим федеральным правительством как настоящие хищники»⁴. Не менее любопытен и пример советского федерализма, также до определенного момента существовавшего в латентной форме, а потом вдруг вышедшего из-под контроля людей, которые затеяли его пробуждение, -- и в конце концов покончившего с СССР.

Современная политическая наука довольно давно обратила внимание на то, что «изменения социально-экономического или политического контекста были способны порождать ситуации, в которых прежде латентные институты внезапно делались заметными и начинали влиять на политические расклады»⁵. К числу таких институтов с полным основанием можно отнести и современный российский федерализм. Одна из его фундаментальных особенностей заключается в двусмысленности самого политического бытия федерации в России. На бумаге, то есть в конституционных и прочих правовых актах, ее наличие не вызывает ни малейших сомнений -- наша страна упоминается в любом справочнике федераций и в каждой работе по сравнительному федерализму. Но одновременно в политической практике, по крайней мере в последние десять лет, федеративные принципы никак не напоминали о себе, позволяя считать Россию «федерацией без федерализма». «На формальном уровне наше государство заявляется как федеративное, что требует создания некоторых фасадных институтов, не имеющих, однако, полноценного содержания, -- пишет российский автор. -- В то же время на всех уровнях власти есть осознание того, что реализация тех или иных полномочий осуществляется лишь до тех пор и таким образом, пока и как это выгодно федеральному центру»⁶. Но, и это еще более важно, последовательное

² Gibson E. *Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights* // Gibson E. (Ed.) *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 2004. P. 9.

³ Подробнее см.: Faletti T. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003; Montero A., Samuels D. (Eds.) *Decentralization and Democracy in Latin America*. University of Notre Dame Press, 2004.

⁴ Costa M.M.F. *Brazil (Federative Republic of Brazil)* // Griffiths A.L. (Ed.) *Handbook of Federal Countries*, 2002. Montreal etc.: McGill-Queen's University Press, 2002. P. 93-94.

⁵ Thelen K., Steinmo S. *Historical Institutionalism in Comparative Politics* // Thelen K., Steinmo S., Longstreth F. (Eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press, 1992. P. 16.

⁶ Стародубцев А. «Прыжок вниз»: научные дискуссии и политическая практика децентрализации // *Пути модернизации: траектории, развилки и тупики* / Под ред. В. Гельмана и О. Марганя. СПб.: Европейский университет в Санкт-Петербурге, 2010. С. 105.

игнорирование федералистских подходов и методов со стороны руководства страны *не сопровождалось* естественным, казалось бы, стремлением вовсе изгнать федерализм из правовой сферы, пересмотрев сами конституционные основы российской государственности.

О веских причинах, мотивирующих нежелание российских элит привести правовые нормы в согласие с политической реальностью, уже говорилось в другом месте⁷, и поэтому сейчас я хотел бы ограничиться акцентированием иных, не менее существенных моментов. Во-первых, затянувшееся пребывание российского федерализма в «серой» зоне политической неопределенности при сохранении его правового фундамента позволяет считать его скорее живым, нежели мертвым. Во-вторых, стоит предположить, что этот полуживой институт в определенных обстоятельствах будет реанимирован. В-третьих, опираясь на некоторые важные особенности политической механики нынешней России, можно уже сегодня спрогнозировать последствия такого пробуждения.

Каковы эти обстоятельства, и что при них будет происходить? Прежде всего, будущее отечественного федерализма в частности, как и любой разновидности федерализма в целом, теснейшим образом переплетено с перспективами политической конкуренции. Федеративная политика представляет собой площадку непрерывно идущего *торга* между столичными и местными элитами. Понятно, что первейшим его условием выступает *самоналичие* региональной политической элиты как самостоятельной и дееспособной силы. В современной России, однако, существование этой предпосылки остается под большим вопросом, поскольку упразднение выборности губернаторов, а также переход к пропорциональным принципам комплектования региональных и даже муниципальных парламентов предельно ограничили пространство политического маневра, доступное местным политикам. Между тем, независимо от того, в какой федеративной стране и по каким причинам это происходит, искусственное слияние элит и подмена былого разнообразия их интересов заботливо культивируемым единомыслием общенационального «служилого класса» *радикально девальвируют* ценности федерализма: «Интенсивная межэлитная диффузия, совмещение и интеграция функциональных элит создают все условия для вырождения федеративных моделей»⁸. Исходя из того, что незаменимой основой упомянутой монолитности в нынешней России выступает беспрепятственное и обильное извлечение сырьевой ренты, можно предположить, что желанный раскол внутри нашего правящего класса -- а это единственный шанс как для российского федерализма, так и для российской демократии -- станет возможным только с падением мировых цен на энергоносители. То есть, скорее всего, не завтра и даже не послезавтра.

Впрочем, такая ситуация все же теоретически вполне допустима, и, несмотря на то что временные рубежи здесь неясны, уже сегодня в самых общих чертах можно предвидеть ее воздействие на российский федерализм. Первое обстоятельство, которое обращает на себя внимание, заключается в том,

⁷ См. мою статью «Почему Россия останется федерацией» в кн.: Захаров А. *Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме*. М.: Московская школа политических исследований, 2008. С. 113--139.

⁸ Панкевич Н.В. *Модели федеративного устройства: закономерности политической трансформации*. Екатеринбург: Институт философии и права Уральского отделения РАН, 2008. С. 181.

что в процедуру внезапно открывшегося федеративного торга будут втянуты политики, *не обладающие* навыками демократической состязательности и ведения конкурентной борьбы. Жестко регулируемое обновление губернаторского корпуса, запущенное Владимиром Путиным в 2004 году под предлогом трагедии в Беслане, привело к тому, что на смену прежним главам регионов, порой неоднократно проходившим испытание выборами, пусть даже не всегда безупречными, пришли политики-назначенцы, которые *никогда и никуда не избирались*. Уже к началу 2010 года они составляли большинство среди глав субъектов федерации, и с этого момента их число заметно приумножилось. Это означает, что к моменту долгожданной реанимации федералистских принципов нашими регионами будут руководить исключительно президентские номинанты. Разумеется, подобные люди не слишком хорошо, мягко говоря, представляют себе, что такое демократическая легитимность, подотчетность политиков населению, гласность политического процесса. Соответственно, внезапно и помимо собственной воли попав в ситуацию, когда с надломившейся кремлевской «вертикалью» можно и нужно будет торговаться и спорить, они неизбежно подойдут к ведению торга как к *бюрократическому, элитарному, закрытому* действию, не отягощенному значимым общественным участием. Это будет похоже на метаморфозу, ранее пережитую теми представителями коммунистической номенклатуры, которых крах Советского Союза заставил заниматься политикой нового типа. Политическому деятелю с сознанием назначенца-служащего, привыкшему в управлении регионом ориентироваться на электорат, который состоит исключительно из кремлевского начальства, общество только мешает. А это, в свою очередь, означает, что, скорее всего, с началом новой перестройки место демонтируемой иерархической системы займет не подлинный федерализм, который опирается на свободное и демократичное волеизъявление активных граждан, отражающееся в ответственном поведении элит, а уже знакомая нам по 1990-м годам отечественная разновидность «исполнительного федерализма».

Что представлял собой этот примечательный феномен? Термин «executive federalism» был предложен канадским исследователем Рональдом Уоттсом, обратившим внимание на то, что формирование федерации в Канаде, которое состоялось в XIX столетии, шло сверху, а публику не привлекали даже к обсуждению вопроса о самой ее целесообразности⁹. Действительно, общество не слишком вписывалось в проект 1867 года, поскольку «политики, создавшие то, что они назвали “канадской конфедерацией”, ориентировались на сильную центральную власть, держащую провинции, составные части нового государства, в строгом подчинении»¹⁰. Пребывая под впечатлением от кровопролитной гражданской войны, недавно едва не разрушившей Соединенные Штаты Америки, канадские «отцы-основатели» решили, что модель американского федерализма для Канады противопоказана. Вашингтон, по их мнению, выделил штатам слишком много полномочий, не оставив себе почти ничего; первый премьер-министр Канады Джон Макдональд называл американскую систему «величайшим злом», которого нужно избегать всеми силами¹¹. В итоге канадские политические элиты договорились тогда о

⁹ См., напр.: Watts R.L. *Federalism: The Canadian Experience*. HSRC Publishers: Pretoria, 1997. P. 23.

¹⁰ Coyne D., Valpy M. *To Match a Dream: A Practical Guide to Canada's Constitution*. Toronto: MacClelland & Stewart, 1998. P. 43.

¹¹ Подробнее см.: Coyne D., Valpy M. *Op. cit.* P. 43--66.

конструировании федеративного государства, наделенного выраженными унитарными чертами и до сих пор остающегося «одной из наиболее централизованных федераций современного мира»¹². Огромную роль в ее функционировании играет постоянно действующая конференция премьер-министров -- своеобразный закрытый клуб, в стенах которого глава канадского правительства и руководители провинций решают самые острые и спорные вопросы. Парламентской трибуне, напротив, в этом отношении отводится роль малозаметная и второстепенная, хотя в свое время именно Канада стала первой страной в мире, попытавшейся сочетать парламентарную демократию британского типа с федеративным устройством.

Справедливости ради надо сказать, что не все канадцы гордятся генеалогией и современными обыкновениями местного федерализма. Систематические нападки на «исполнительный федерализм», обусловленные его непростыми отношениями с либеральной идеей, уже давно объединяют здешних политиков и ученых. Нетрудно представить, как подобная практика, и без того критикуемая за дефицит демократичности, могла выглядеть применительно к России недавнего прошлого. В отечественной вариации «исполнительный федерализм» позволял элитным группировкам -- по крайней мере до прихода Путина -- вести торг по ключевым вопросам государственной жизни, во-первых, *не обращая внимания на конституционные нормы*, во-вторых, *отодвигая на задний план представительные органы власти* и, в-третьих, *избегая контроля со стороны гражданского общества*¹³. Его совокупным итогом стала обширная деформация федералистских принципов на российской почве в 1990-х годах -- так называемый «парад суверенитетов», -- которая весьма облегчила после ухода Бориса Ельцина дискредитацию и шельмование федерализма в информационно-пропагандистской кампании, инспирированной путинским Кремлем. Впрочем, и с выстраиванием властной вертикали эта практика фактически сохранилась, хотя и с принципиальной новацией, отмеченной выше: среди лиц, которые представляют российские регионы, теперь не осталось политиков, напрямую избранных народом. Следовательно, от грядущего «пробуждения» отечественного федерализма в данном отношении можно будет ожидать лишь возвращения к идее прямой выборности губернаторов -- поскольку нынешнее стреноженное состояние давно тяготит многих из них, -- но не радикальных перемен в стилистике их взаимоотношений с центром. Органичное сочетание верноподданнического раболепия в присутствии начальства с инстинктами и повадками мелкого тирана в его отсутствие всегда оставалось одной из интересных особенностей культуры русского бюрократа. Иначе говоря, весьма полезно иметь в виду, какими качествами будут наделены люди, которым в будущем предстоит заниматься очередным этапом нашей федерализации.

Таким образом, если предположить, что политическая модернизация в России по тем или иным причинам все-таки станет возможной, а федерализм из фигуры речи превратится в живую реальность, то ожидать от этой реальности совершенства нет никаких оснований. Опция межэлитного торга, внезапно открывшись, конечно же, незамедлительно будет использована местными

¹² Watts R.L. *Op. cit.* P. 108.

¹³ Анализ этой модели применительно к эпохе Бориса Ельцина предпринят в моей статье: Захаров А.А. «Исполнительный федерализм» в современной России // ПОЛИС (Политические исследования). 2001. № 4. С. 122--131. См. также: Захаров А. *E Pluribus Unum. Очерки современного федерализма*. М.: Московская школа политических исследований, 2003. С. 51--54.

политическими кланами и группировками для завоевания новых преимуществ и выгод, но традиционно инструментальный и подчиненный характер регионального лидерства в России скажется на этой процедуре самым негативным образом. Прежде всего, это будет торг *без устоявшихся правил и рамок*, потому что люди, привыкшие быть подчиненными и вдруг осознавшие, что «начальство ушло», а руки отныне развязаны, просто не смогут разговаривать с федеральным центром как-то иначе: ведь ущербность легитимации отнюдь не укрепляет чувство ответственности. Но для федеративного союза нет ничего более опасного, чем это. Недостаточная институционализация торга, то есть отсутствие четких правил того, *что и как можно обсуждать*, превращает его в дебаты без берегов, в ходе которых, теоретически, под сомнение может быть поставлен любой аспект федеративного дизайна -- вплоть до целесообразности самого сохранения союза¹⁴.

Как справедливо и не раз отмечалось, именно таким оказался казус СССР. Состоявшаяся в годы перестройки генеральная ревизия площадок, на которых прежде происходил торг между советским центром и советской периферией -- а он, несомненно, имел место, несмотря на тоталитарную природу государства, -- привела к тому, что место коммунистической партии заняли ранее не задействованные, «спящие» политические структуры. Все они некогда были вынужденно приняты юным большевистским государством, но вскоре жестко отправлены в запасники и хранилища. В итоге «открылась возможность для глобального переосмысления не только прерогатив составных частей союзного государства, но и самих институтов, связующих его составные части между собой и с федеральным центром»¹⁵, что и явилось непосредственной причиной распада Советского Союза.

II

Важно иметь в виду и то, что грядущая реанимация федерализма, как и в 1990-х годах, будет происходить в отсутствие стабильной и прочной партийной системы. Политическое «размораживание», если оно все-таки начнется, обернется неминуемым разложением прежней правящей верхушки и общественной дискредитацией партийных структур, представляющих и обслуживающих ее интересы сегодня. Можно также предположить, что в партийном строительстве воцарится хаос, типичный для перехода от социальной спячки к бодрствованию, а ключевые политические игроки довольно долго не будут ощущать на себе дисциплинирующего воздействия устоявшихся партий. Партийное поле быстро, хотя и ненадолго, опустеет, поскольку одни структуры будут удалены с него за неприличную преданность уходящему авторитарному режиму, а другие -- за многолетнее и тщедушное неумение этот режим подправлять и сдерживать. Смутная полоса нового партийного строительства станет временем, наиболее рискованным для самого существования федерации, ибо в торге без правил сойдутся коалиции, жестко ориентированные на частный интерес и при этом почти лишенные стимулов принимать во внимание общее благо. Дело будет усугубляться и сложностью этнического состава российского населения: поскольку вертикаль власти есть,

¹⁴ См.: Filippov M., Ordeshook P., Shvetsova O. *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. P. 78.

¹⁵ Ibid. P. 92.

по сути, система организованного подкупа национальных республик, сбои в ее функционировании повлекут за собой расползание всей патронажной ткани. Кремль, из-за ухудшения экономической ситуации неспособный выполнять свои обязательства перед национальными элитами, фактически освободит их от былых уз лояльности, а иные центры поддержания государственного единства - в лице той же партийной сети, независимого суда, свободной прессы -- не смогут противостоять центробежным тенденциям в силу своего зачаточного состояния или отсутствия.

Пренебрежительное отношение к выращиванию и неустанному совершенствованию институтов федеративной государственности, проявляемое нынешним руководством страны, выглядит особенно неразумным на фоне того, что национальные республики России по-прежнему обладают значительным потенциалом политической, а кое-где и военной мобилизации населения¹⁶. В определенных обстоятельствах он может быть привлечен в качестве мощного ресурса нерегламентированного федеративного торга, причем, разумеется, подобное применение не пойдет федерации на пользу. И мы не должны успокаивать себя бессмысленным повторением заклинаний о том, что принятие какой-то экономически неразвитой и основательно дотируемой территорией курса на обособление от России экономически абсурдно, а потому невозможно. История второй половины XX века убедительно свидетельствует, что к сецессии ведут разные дороги, а богатые регионы отнюдь не самые активные раскольники -- их значительно перевешивают регионы бедные, причем как в развитом, так и в развивающемся мире. По наблюдению одного из самых проницательных исследователей современных этнических конфликтов, «в момент принятия решения о сецессии экономические интересы элит и масс расходятся. В то время как региону в целом предстоит пострадать в случае отделения, образованные элиты должны выиграть от создания нового, хотя и бедного, государства. ...Сецессия создает новые позиции, сокращая число претендентов на них. Поэтому передовые сегменты отсталых групп обычно не сопротивляются сепаратистским порывам, но возглавляют их»¹⁷. Разумеется, сказанное верно в отношении не только Африки, но и других традиционных -- в частности, северокавказских -- социумов, где «другой человек является либо кровным родственником, либо недругом, а посреднические звенья в виде, например, гражданского общества, отсутствуют»¹⁸.

Если же говорить не просто о сецессии, а о выходе из состава многонационального федеративного государства, то за подобной политической стратегией, несмотря на все многообразие обстоятельств, обычно обнаруживается одна и та же причина. Как известно, вторая половина минувшего столетия была отмечена не только бурным образованием новых федеративных государств, но и их интенсивным распадом. Обобщающий анализ показывает, что основанием для такого исхода всякий раз становилось то, что на определенном этапе своего развития федеративный союз в силу той или иной причины прекращал выполнять свое предназначение в качестве федерации. «Сецессию морально оправдывают тем, что федеральный контракт начинает игнорироваться до такой степени, что перестает отвечать целям и потребностям одной части или нескольких частей федерации, -- пишет Майкл

¹⁶ См.: Казенин К. *«Тихие» конфликты на Северном Кавказе: Адыгея, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия*. М.: REGNUM, 2009.

¹⁷ Horowitz D. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press, 1985. P. 238.

¹⁸ Ibid. P. 62--63.

Берджесс. -- Более того, какому-то субъекту продолжающееся членство в союзе может даже показаться вредным. Следовательно, наиболее типичным оправданием сецессии в федеративных государствах обычно выступает то, что федерация вдруг оказывается «недостаточно федеральной» в своей идеологии и практике»¹⁹. Иными словами, когда контракт теряет силу, более не обеспечивая защиту и покровительство меньшинствам, в первую очередь этническим и культурно-религиозным, их возмущение выливается в то, что политический курс на обособление, ранее представлявшийся нерациональным и даже немыслимым, теперь начинает казаться приемлемой опцией.

Решительно пересмотрев правила федералистской игры и не поменяв ни единой буквы Конституции, сформированная Путиным бюрократическая коалиция наглядно показала меньшинствам, что степень их автономии в России -- предмет сугубого произвола федерального центра. Нет сомнения, что из-за этого в глазах многих республиканских руководителей федералистские установления и принципы оказались дискредитированными. Новой России понадобилось всего два десятилетия для того, чтобы конвертировать столь воодушевлявшее наши меньшинства и обновленное в начале 1990-х годов федеративное устройство в привычный имперский уклад с присущим ему обменом лояльности Кремлю на широчайшую свободу рук в собственном уделе. Но вполне прогнозируемое посрамление имперской идеи, сделанной из столь эфемерной материи, как цена на нефть или газ, и сопровождаемое к тому же разочарованием в федералистской альтернативе, впоследствии вполне может обернуться отказом тех или иных этнических лидеров от самой парадигмы дальнейшего сосуществования с русскими под крышей единого государства.

Удивляться этому не приходится. Глобализация все более настойчиво ставит вопрос о сохранении самобытности и уникальности в мире, который с каждым десятилетием делается все более монолитным и единым. Между тем «формула «федерация -- конфедерация» отличается необычайной гибкостью, создавая политические пространства, которые приспособлены для наилучшего освоения последствий нынешних глобальных сдвигов. Ее можно адаптировать и приспособлять к самому широкому кругу обстоятельств и ситуаций»²⁰. В силу этого спрос на федерализм возрастает повсеместно, хотя Россию этот тренд упорно обходит стороной: любые эксперименты с комбинацией самоуправления и разделенного правления, составляющей, как известно, саму суть федерализма, у нас по-прежнему заканчиваются империей, чудовищно несвоевременной и оскорбляющей национальные чувства многих ее подданных. Не исключено, что именно с этим ощущением национальные политические элиты и встретят грядущее «пробуждение» федеративных институтов и возобновление федеративного торга. Дальнейшее нетрудно себе представить: «недоверие к существующей модели федерализма провоцирует национальные меньшинства искать пути ослабить центр и, подгадав момент, в свою очередь потребовать изменения правил»²¹. Здесь уместно подчеркнуть еще раз, что такая заявка на пересмотр будет выдвинута в контексте, определяемом *упадком*

¹⁹ Burgess M. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. Abingdon: Routledge, 2006. P. 280--281.

²⁰ Ibid. P. 265

²¹ Филиппов М. *Федерализм, демократия и проблема «добросовестных обязательств» в отношении этнических меньшинств // Федерализм и этническое разнообразие в России / Под ред. И. Бусыгиной и А. Хайнеманна-Грюдера. М.: РОССПЭН, 2010. С. 63.*

центральной власти, *отсутствием* отлаженной партийной системы и *немощью* гражданского общества.

Учитывая все вышесказанное, нельзя не задаться вопросом: а заинтересована ли наша страна и ее граждане во втором пришествии федеративного образа правления? Упадок российской политической системы, продолжающийся уже десять лет и выразившийся в ее крайнем упрощении и все менее заметном обособлении уровней государственного управления и политических учреждений друг от друга, делает нас явно *неподготовленными* к активации «спящих» положений Конституции Российской Федерации. Возобновление федеративного торга, эффективность которого теснейшим образом связана с прочностью демократии, в абсолютно недемократической среде может вызвать серьезные потрясения, последствия которых непредсказуемы. На мой взгляд, подобный подход встретил бы самое горячее понимание у многих представителей правящей ныне группы; неслучайно таким почитанием в ее рядах пользуется русский философ Иван Ильин, настойчиво и многократно доказывавший *неприспособленность* граждански отсталой России к приему федеративного лекарства. Но, разделяя эти предостережения, логично было бы предпринять и следующий шаг: предусмотреть изгнание федералистских принципов из российской Конституции -- то есть провести коренную ревизию Основного закона с последующим превращением России в унитарное государство. Кстати, рассуждая об этом, уместно еще раз напомнить об уже упоминавшемся в этой книге казусе Федеративной Республики Камерун, граждане которой при подстрекательстве местных элит в 1972 году отказались от федеративной модели в ходе общенационального референдума, преобразовав эту африканскую страну в унитарную республику. Более того, в местных политических кругах день прощания с федерализмом называют не иначе, как «славной майской революцией», а десятилетний федералистский эксперимент рассматривают в качестве «печального недоразумения» в национальной истории²². Нынешняя Россия, однако, далеко не во всем похожа на Африку. Хорошо это или плохо, но, как бы того ни хотелось тем или иным политикам, возможности покончить со «спящим», пока он не проснулся, у российской элиты *сегодня нет*.

Одна из главных причин состоит в том, что гипотетическое свертывание федерализма неминуемо обострило бы так называемый «национальный вопрос». В плане взаимоотношений этносов России в имперский период так и не удалось создать гомогенное государство-нацию, а в советский период -- сформировать целостную общность гражданского типа. Это обстоятельство, как справедливо отмечают специалисты, наложило заметный отпечаток на русский федерализм и в советском, и в постсоветском его исполнении²³. Оно резко сокращает количество опций, имеющихся в распоряжении тех, кто желал бы реформировать административно-территориальное устройство, постоянно склоняя к одному и тому же решению: *к сочетанию территориальных и национально-территориальных начал* в организации политического

²² Подробнее о неудаче федерализма в Камеруне см.: Fegue C. *The Games Elites Play: Notes towards an Elite-Focused Understanding of the Failure of the Federal Republic of Cameroon (1961--1972)* // Kavalski E., Zolkos M. (Eds.). *Defunct Federalisms: Critical Perspectives on Federal Failure*. Aldershot: Ashgate, 2008. P. 59--69.

²³ См.: Burgess M. *Between a Rock and a Hard Place: The Russian Federation in Comparative Perspective* // Ross C., Campbell A. (Eds.). *Federalism and Local Politics in Russia*. Abingdon: Routledge, 2009. P. 42--43.

пространства страны. Даже «ресурсный империализм», оформившийся в путинские годы, не изменил здесь ничего -- несмолкаемая державная и централистская риторика ничуть не приближает сосредоточенную на укрупнении субъектов реформу федерации, на которую режим, несмотря на свои прежние обещания, не в состоянии решиться и которая сегодня даже не обсуждается вслух. Если же, вопреки элементарным доводам рассудка и электоральным резонам, Путин, воодушевившись в 2012 году своим «вторым пришествием», все же дерзнет запустить процесс объединения республик с русскими краями и областями, экономические выгоды этого предприятия будут многократно перекрыты его политическими издержками. И речь вовсе не о том, что нынешняя модель российского федерализма, накрепко сбивающая вместе этнос и территорию, безоговорочно оптимальна. Ей, конечно же, присуще множество недостатков; но тревогу вызывает то, что ее радикальное реформирование в технократическом, то есть игнорирующем национальный компонент духе может оказаться еще более опасным, нежели сохранение прежнего несовершенства. Иными словами, российский федерализм нельзя отменить: можно или мириться с ним, сжав зубы и пренебрегая его постулатами на практике, или совершенствовать, добиваясь более внятной реализации его политического предназначения. Причем следует иметь в виду, что первый вариант делает страну заложницей неминуемого пробуждения «дремлющих» -- до поры -- федеративных институтов.

В отношении к федералистскому проекту проявляется патологическое отсутствие стратегического видения, отличающее постсоветских руководителей России. Разумеется, эпоха первоначального накопления, которая, как представляется, еще толком и не закончилась, не способствует тому, чтобы мыслить столетиями; это вполне понятно и легко объяснимо. Но федерализм, реализуемый в этнически разнообразных и сложносоставных обществах, есть сложный проект, требующий постоянного попечения со стороны ответственного политического класса. И если вы не решаетесь покончить с ним навсегда -- отсутствие подобной интенции, кстати, заслуживает всяческой похвалы, -- то будьте готовы к его пробуждению. Параметры такой готовности задаются теснейшей взаимосвязью между федерализмом и демократией, в России зачастую оспариваемой, но, по моему убеждению, достаточно очевидной. Сегодня наилучшей подготовкой к выходу отечественного федерализма из режима «standby» стало бы целенаправленное формирование работоспособной партийной системы, поощряющей политическую конкуренцию и вместе с тем скрепляющей страну благодаря регулярному воспроизведению коалиций местных политиков, которые объединяются друг с другом сугубо из-за желания выиграть выборы. Несмотря на то что в нынешней России термин «партия» ассоциируется с политической архаикой, более важного фактора выживания и воспроизводства федералистского этоса просто не существует. «Если первейшей целью политических элит в демократическом государстве является победа на выборах и приход к власти, а политические партии выступают главным средством достижения этой цели, тогда партийная система должна играть ключевую роль в понимании не только демократии в целом, но и властных взаимоотношений внутри федераций в частности»²⁴. Этот тезис американских исследователей в равной мере приложим и к устоявшимся, и к новым федерациям.

²⁴ Filippov M., Ordeshook P., Shvetsova O. *Op. cit.* P. 177--178.

III

Дело осложняется еще и тем, что наша реанимация «заснувшей» федеративной модели, скорее всего, совпадет по времени с превращением русского национализма в серьезную и, главное, вполне легитимную политическую силу. В последние годы националистическая идеология все более ошутимо выступала естественным оформлением авторитарного режима, сложившегося в стране. Причины, объясняющие это явление, разнообразны, многочисленны и многократно описаны²⁵. Мне же, исходя из контекста данного повествования, хотелось бы подчеркнуть следующее: политическое самовыражение, ставшее для российских граждан малодоступной роскошью, с определенного момента -- к сожалению и даже к ужасу -- находило понятный, легальный, безопасный выход именно в национализме, причем как пассивном, так и активном. Более того, вряд ли можно считать случайностью то обстоятельство, что обострение «русского» национального чувства фиксируется на фоне мощной экспансии православия во всех областях социальной жизни. В исследованиях, которые посвящены «теологии освобождения», не так давно сотрясавшей Латинскую Америку, рутинно отмечалось, что в 1960--1980-х годах церковный приход оставался безальтернативным центром политической, социальной и культурной жизни на континенте, потому что все прочие центры громились, подавлялись, преследовались военными диктатурами²⁶. (В этом отношении единственным конкурентом церковников выступала организованная преступность.) Даже приняв во внимание глубину исторических корней местного католицизма, можно предположить, что престиж церковной трибуны в то время в силу указанного обстоятельства был, вероятно, несколько выше того естественного уровня, который наблюдался бы в нормальных, то есть демократических условиях. По моему мнению, нечто подобное отмечалось и в путинской России: православные приходы пополняют ряды своей паствы, среди прочего, и за счет тех людей, которые хотят расширения собственной социализации, но не могут добиться этого посредством политического протеста, профсоюзной активности, гражданской работы.

Вплетение этой темы в анализ перспектив нашей федеративной государственности не столь странно, как может показаться. Оно объясняется тем, что Русская православная церковь в силу особенностей своей истории всегда была институцией, мягко говоря, не чуждой национализму. Такое положение вещей во многом обусловлено ее организационной спецификой. В то время как католическая церковь есть церковь вселенская, объемлющая весь мир и проповедующая Христа всем народам и странам, православие организовано по принципу автокефалии, предполагающему наличие нескольких почти полностью самостоятельных православных церквей. Что влечет за собой такая территориальная раздробленность? Прежде всего, за ней стоят особые отношения с государственной властью: духовное попечение церкви осуществляется на той же территории, на какой то или иное государство

²⁵ См., напр.: *Русский национализм: социальный и культурный контекст* / Сост. М. Ларюэль. М.: Новое литературное обозрение, 2008.

²⁶ См., напр.: Levine H. (Ed.) *Churches and Politics in Latin America*. Beverly Hills and London: Sage, 1980; Lernoux P. *Cry of the People: The Struggle for Human Rights in Latin America. The Catholic Church in Conflict with U.S. Policy*. Harmondsworth: Penguin, 1982.

-- например, Румыния, Греция или Россия -- реализует свой суверенитет. Но когда государство и церковь осваивают, пусть по-своему, один и тот же участок земного пространства, им волей-неволей приходится действовать сообща. Католицизм с его принципом «двух мечей», один из которых резервируется за властью светской, а другой -- за духовной, никогда не знал того *пиетета перед государством*, который православная церковь практиковала еще во времена Византийской империи. Симфоническое братание с властью, сопровождавшее православие на протяжении всей его истории, благополучно сохранилось до сегодняшнего дня. Между прочим, именно столь трепетным отношением церковной иерархии к престолу земному объясняется, в частности, тот факт, что ни в одной из стран православной традиции в коммунистический период не возникло масштабных движений протеста, требовавших упразднить диктатуру. Вплоть до краха советского блока народные волнения, направленные против коммунистических режимов, происходили только в странах западной христианской традиции -- так было и в 1956, и в 1968, и в начале 1980-х годов²⁷.

Разумеется, государственная власть, особенно такая слабая, как нынешняя российская, склонна подыгрывать этому церковному обожанию, поскольку видит в нем несомненную выгоду. В выступлениях государственных руководителей Российской Федерации навязчивое подчеркивание культурного и социального значения православия в последнее время все жестче подкрепляется провозглашением нерасторжимой связи церкви с российской государственностью и русской историей. Разумеется, подобные взгляды сомнительны не только с точки зрения действующей Конституции, согласно которой Россия является *светским государством*, но и в плане некоторого небрежения иными конфессиями, имеющимися на территории страны. (Я уже не говорю о том, что совершенно забытым племенем при таком подходе оказываются агностики -- люди, вообще обособившиеся от религии или сомневающиеся, большинству из которых не хочется, чтобы государство наставляло их, во что и как верить.) Тем не менее, итогом трогательного единения, бегло описанного выше, стал запуск в последние годы державно-православного проекта, при помощи которого Русская православная церковь пыталась ответить на вызовы глобализации, а авторитарный политический режим желал упрочить собственную социальную базу²⁸. В этом проекте можно выделить две составляющие, равновесные и дополняющие друг друга: во-первых, державно-религиозный мессианизм, а во-вторых, отрицание универсального прочтения общечеловеческих ценностей. Причем одно связано с другим, поскольку, если мы не такие как все, а ценности наши оригинальны и самобытны, то и всемирно-историческая миссия нашей страны несравнима ни с какой другой.

Консолидированные усилия государственных и церковных властей, реализуемые на фоне «замораживания» почти всех доступных гражданину форм политической самореализации, заметно преобразовали российскую политическую палитру. Поощрение национализма, молчаливое и гласное, все чаще выплескивается на улицы российских столиц, а эти эксцессы, в свою очередь, вызывают неадекватно бурную реакцию в национальных республиках. По всей видимости, в ближайшее время великорусский национализм,

²⁷ См.: Красиков А. *Глобализация и православие // Религия и глобализация на просторах Евразии* / Под ред. А. Малашенко и С. Филатова. 2-е изд. М.: РОССПЭН, Московский центр Карнеги, 2009. С. 44.

²⁸ Там же. С. 50--62.

заручившийся условной поддержкой со стороны режима и безусловным пониманием со стороны большинства избирателей, основательно перетряхнет российскую политическую сцену. Ситуация ближайших нескольких лет заставит, как мне представляется, вспомнить о последних годах Советского Союза, когда коммунистическую империю солидарно сокрушали национальные движения из союзных республик, которые настаивали на подлинном «самоопределении», и сражавшаяся с коммунизмом либеральная общественность, которая видела в обитателях Средней Азии и Кавказа ненужную обузу, лишь мешающую утверждению демократического порядка. Уже сегодня, кстати, великорусский дискурс правящей группы начинает закономерным образом переключаться с либеральными новациями, согласно которым «Россия должна быть переосмыслена как национальное русское государство», готовое расстаться с полученной по наследству мини-империей ради торжества демократии. Демократический образ правления, по этой логике, есть удел исключительно nation-state, и если отечественный политический класс не поймет этого, так и не решившись затем на болезненные практические шаги, нам будет совсем плохо. «Мы вновь окажемся перед дилеммой -- либо распад мини-империи и новое “умаление” России, либо новый отказ от демократии, подавление сепаратизма и построение еще одной “властной вертикали”, в очередной раз загоняющей хаос вглубь»²⁹. Рискну предположить, что в ближайшие годы подобные программы будут стяжать все больше сторонников.

Но чем же такой поворот событий обернется для российского федерализма? Он, безусловно, резко обострит национально-территориальную политическую игру, которая начнется в стране после свертывания авторитарного режима. Нерусские националисты, которые возобладают в республиках, получат в качестве партнеров по федеративному торгу русских националистов, которые, с большой вероятностью, по итогам краткого периода «контролируемого хаоса» утвердятся в Кремле. Как говорилось выше, торг между ними, по крайней мере на первых порах, будет нерегламентированным. С одной стороны, республики, поддержанные, по-видимому, и некоторыми русскими территориями, будут использовать любую возможность для ослабления федерального центра, прекрасно понимая, что, как только федеративная сделка будет подтверждена и ситуация начнет стабилизироваться, Москва попытается забрать все авансы назад. С другой стороны, русская националистическая альтернатива в центре может развиваться в двух направлениях, соответственно представляя субъектам торга один из двух сценариев: очередное издание имперского государства, украшенного атрибутами федерации (в случае доминирования националистов-консерваторов), или же цивилизованный развод в отношении как минимум приграничных республик (в случае прихода националистов-либералов). Поскольку в ходе нового переговорного процесса элитам национальных республик придется опираться на негативный опыт федеративных моделей советского и путинского периодов, вполне допустимо предположить их крайнюю неуступчивость и агрессивность в отношении партнеров. Но, вовлекая центр в дискуссию, касающуюся самих оснований федераций, они сильно рискуют, ибо и в рядах русской политической элиты предыдущее знакомство с федерализмом оставило горькие чувства. В результате федерация в России,

²⁹ См.: Фурман Д. *От Российской империи к русскому демократическому государству* // Неприкосновенный запас: дебаты о политике и культуре. 2010. № 5. С. 51, 52.

которая долгое время считалась чем-то привычным и неизбежным, вдруг перестанет устраивать всех. И вот тогда ей точно не выжить. Про сопутствующие такому краху социальные, экономические, военные катастрофы я здесь просто не говорю.

* * *

Выводы из всего вышеизложенного будут в основном грустными. Во-первых, нынешний авторитарный режим не может упразднить российский федерализм *de jure*, поскольку он востребован национальными меньшинствами, составляющими около двадцати процентов населения страны. Во-вторых, федеративные институты, сейчас пребывающие в состоянии анабиоза, неизбежно «проснутся», но, скорее всего, российское государство окажется неподготовленным к этому событию. В-третьих, ответственность за это ляжет на нынешнюю политическую элиту, ради собственных корыстных интересов бездумно жертвующую будущим государства. В-четвертых, воспроизведение порочного цикла, реализуемого в амплитуде «парад суверенитетов -- замораживание федерализма», продолжится до тех пор, пока правящий класс не смирится с неизбежностью федералистского сценария для России и не научится играть по его правилам. Наконец, в-пятых, подъем русского политического национализма, возвращаемого альянсом церкви и государственной власти, в обозримой перспективе будет представлять наиболее зловещую угрозу национально-территориальным устоям нынешнего государства. Все перечисленное делает федеративное будущее России весьма и весьма проблематичным. Но при этом, к несчастью, альтернативы такому пути просто нет -- по крайней мере при условии сохранения нашего государства в его нынешних границах.