

Андрей Захаров

# УНИТАРНАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

Пять этюдов  
о российском федерализме

Московская школа  
политических исследований  
2008

*Книга издана при поддержке Шведского агентства по международному развитию и сотрудничеству, Института «Открытое общество» и группы компаний «Рольф».*

**3-38 Захаров А.** Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме. — М.: Московская школа политических исследований. — 2008. — 144 с.

Специалист по проблематике федерализма, автор размышляет о федеральной политической культуре в ее связи с ценностями демократии и принципами политической конкуренции. Анализируя динамику институциональных процессов в России, он приходит к парадоксальному определению политической конструкции страны как «унитарной федерации», схожей с имперской моделью. Однако, считает автор, Россия «обречена» на федерализм, который только и способен сохранить ее территориальную целостность и ускорить демократический транзит.

**ББК 66.5(2Рос)**

# Введение

**В** российском обществоведении федералистские исследования, опирающиеся на теоретические подходы, продолжают оставаться редкими исключениями. Вместо теории российские работы по федерализму основываются, в лучшем случае, на описательном, а в худшем — на нормативном подходе. Сам исследовательский труд часто подменяется изложением мнения автора, подкрепляемого исключительно его красноречием и степенью убежденности в собственной правоте. Более того, почти во всех книгах федерализм продолжает рассматриваться либо как тема конституционного права, либо как абстрактно-экономическая проблема эффективного распределения полномочий и ресурсов. Как следствие, подразумевается, что разговор должен вестись преимущественно о принятии «детально проработанных» законов и «оптимальном» распределении полномочий. В российской литературе зачастую отсутствует понимание того, что различные политические силы занимают противоречивые позиции по вопросу о принципах федеративного устройства, поскольку их интересы *объективно расходятся*. Соответственно, законодательное регулиро-

вание и распределение полномочий в федерации неизбежно оказываются результатом *политического компромисса*. Федерализм как политическое явление, как совокупность его наблюдаемых характеристик — это результат политической конкуренции в широком ее понимании и отражение противоречивых интересов, наличествующих в обществе. В то время как российские авторы осторожно обходят стороной проблематику конфликтности, находящей свое отражение и разрешение в федеративных политических институтах и практике, данная тема все более зримо становится фокусом зарубежных исследователей федерализма, в том числе и федерализма в России. Российских исследователей, занимающихся *политической проблематикой* федерализма, а тем более тех, кто пытается делать это, опираясь на теоретические подходы, то есть на теории федерализма и на общие концепции политической науки, пока немного. Автор книги «Унитарная федерация» — яркий представитель нового направления. Предыдущая книга Андрея Захарова, также изданная Московской школой политических исследований<sup>1</sup>, стала одной из наиболее интересных и значимых работ на русском языке, посвященных политике федерализма. Настоящая книга, однако, является значительным шагом вперед по сравнению с прежней публикацией и отражает существенную эволюцию в позиции автора. Конечно, и российская политическая реальность заметно изменилась за прошедшие годы, и уже это само по себе потребовало бы пересмотра и уточнения теоретических положений и предсказаний. Кроме того, очередное исследование опирается на значительное количество новых теоретических работ, вышедших за рубежом. Последние пять лет буквально стали периодом бума в плане теоретического осмысления проблем федерализма зарубежными учеными — прежде всего специалистами по процессам демократизации в Латинской Америке и развитию европейской интеграции. И хотя их работы, как правило, не затрагивают проблемы российского федерализма непосредственно, на основе новейших теоретических материалов вполне можно де-

лать выводы, имеющие прямое отношение к проблематике федерализма в России.

Сфера научных интересов автора — поиск теоретического объяснения взаимосвязи между федерализмом как формой государственного устройства и демократией как механизмом принятия политических решений. В своей предыдущей книге Андрей Захаров показывал, что федерализм, чтобы быть успешным, требует хорошо функционирующей демократической политической системы. И что, напротив, без полноценной демократии невозможно обеспечить стабильность и эффективность федераций. В отсутствие развитого демократического процесса федерализм как конституционная форма приводит к *нарастанию анархии*, которая либо заканчивается распадом федерации, либо провоцирует реакцию, ведущую к чрезмерной централизации и превращению федерализма в конституционную формальность. Такой теоретический вывод хорошо согласуется как с опытом последних лет существования Советского Союза, так и с политической динамикой Российской Федерации. Отсюда, казалось бы, следует, что, не будучи еще полноценной демократией, Россия не в состоянии позволить себе «роскошь» федерализма. Однако именно несогласие автора с подобным выводом, как мне кажется, и стало стимулом к написанию настоящей книги.

В этой работе подчеркивается, что, хотя федерализм и в самом деле требует наличия полноценной демократии, не менее верно и то, что демократия в большой и многонациональной стране возможна только на основе федеральной формы государства. Другими словами, лишь федеральная форма позволяет в рамках протяженного и многонационального образования поддерживать демократическую форму правления. Не случайно все крупные и полиэтничные демократические государства являются федерациями. Демократия и федерализм в многонациональной стране неразрывно связаны и теоретически: альтернативой федерализму выступает либо распад на более мелкие и более однородные образования, либо отказ от демократии и построение многонациональной *империи*.

Если же согласиться с тем, что построение многонациональной империи уже невозможно (как демонстрирует автор, оно еще труднее, чем строительство федерации), то *сохранение* большого многонационального государства требует выстраивания модели полноценной федерации, причем одновременно с развитием полноценной же модели демократии. Это, безусловно, сложнейшая задача и нет никакой уверенности, что ее удастся успешно решить в российских условиях. Однако, по моему мнению, обсуждать перспективу такого одновременного строительства, равно как и многочисленные связанные с ней проблемы, просто необходимо. И делать это лучше всего именно сейчас — в период экономического подъема и политической стабильности.

По существу, автор подводит читателя к выводу о неизбежности, во имя поддержания территориальной целостности России, выбора между имперской моделью и моделью *асимметричной этнической федерации*. Этническая модель федерализма основывается на признании особых прав национальных меньшинств, на асимметричных предпочтениях в их пользу, что неизбежно ведет к ограничению или даже ущемлению интересов большинства. Однако это может быть вполне разумной ценой за прекращение центробежного давления на государство.

Стоит отметить, что в предыдущих работах Андрей Захаров был весьма последовательным критиком и противником национально-территориальной федерации, справедливо указывая на многочисленные проблемы, связанные с попытками ее утверждения в России и других странах. Но в своей новой книге автор вынужденно склоняется к этнической модели федерализма конкретно для России как к меньшему из возможных зол и неизбежной цене, которую придется заплатить за сохранение целостности огромной и многонациональной страны. При этом, подчеркну, выбор в пользу этнической модели подразумевает, что данная модель выбирается политиками России не просто «всерьез и надолго», как у Ленина, а по-честному, то есть навсегда. Более того, всю по-

литическую систему придется выстраивать таким образом, чтобы этнические меньшинства были уверены, что выбор в пользу этнической модели федерализма — это не пустые слова, а добросовестные обязательства, которые принимает на себя национальное большинство. И здесь на первый план выходит связь федерализма с демократией, ибо необходимая степень доверия национальных меньшинств к обязательствам, принимаемым на себя большинством, может возникнуть только в полноценно демократической политике.

Аргументация, на которую опирается автор книги, строится вокруг сравнения моделей империи и демократического федерализма в многонациональной стране и рассмотрения источников стабильности этих альтернатив. При этом подчеркивается, что в обоих случаях устойчивость режима требует того, чтобы региональные элиты были непосредственно заинтересованы в поддержании институционального *status quo* и Центра, федерального или имперского, выступающего гарантом такового. Когда же заинтересованность национальных элит исчезает, империя и федерация оказываются в равной мере обреченными. Никакая степень внутрисистемного принуждения не может обеспечить их жизнеспособность, если это объективно противоречит интересам региональных элит.

Империю и федерацию отличают механизмы заинтересованности региональных элит в стабильности Центра. Если империя пытается добиться этого путем устранения политической конкуренции и «назначения в элиту» на основе принципа личной преданности центральному руководству, федерация, напротив, использует для достижения желаемой цели политическую конкуренцию. Конкуренция же создает *центростремительные* стимулы — если дает преимущество тем региональным кандидатам, которые готовы конструктивно поддерживать баланс между федеральным Центром и регионами. В целом механизм империи можно сопоставить с плановой директивной экономикой (региональные руководители прямо назначаются из Центра, то есть «сверху»), а механизм

многонациональной федерации — с рыночной экономикой (они отбираются в процессе конкуренции, то есть «снизу»). У обеих моделей есть свои достоинства и недостатки.

Соблазн эклектически совместить все лучшее из федеральных и имперских подходов, как и в ситуации с планом и рынком, исторически порождал неустойчивые институциональные комбинации, мутирующие в сторону преобладания одной из чистых форм и влекущие за собой серьезные социально-политические последствия. Более того, автор приводит свидетельства того, что болезненные колебания между империей и федерацией могут происходить *множественно* — распадающиеся империи становятся этническими федерациями, а те порой снова сменяются имперскими моделями. В качестве примеров построения федераций на месте распавшихся империй, заканчивавшихся, в свою очередь, возвратом к имперской государственности, можно привести режимы в СССР, Пакистане, Индонезии, Эфиопии, Нигерии. Мне представляется, что и в России с 1999 года наблюдается дрейф в сторону *укрепления имперской модели*.

Главная трудность империи, по убеждению автора, заключается в ее финансовой убыточности. Для поддержания лояльности национальных меньшинств национальному большинству приходится перераспределять значительные ресурсы в пользу этнических окраин. Когда таких ресурсов оказывается недостаточно, империи распадаются. Здесь уместно вспомнить, что классик американской политической науки Уильям Райкер (чьи работы лежат в основе современных теорий федерализма), еще в 1960-е годы объяснял, почему в начале XX века федерация сменила империю в качестве основного механизма, обеспечивающего единый контроль над большими территориями. Развитие технологий, прежде всего технологий вооруженного сопротивления, сделало удержание больших пространств при помощи грубой силы практически невозможным делом. Тот же технологический прогресс упростил передачу информации и политическую организацию населения, что повысило значимость регио-



нальных элит как агентов сдерживания недовольства на местах. Соответственно, выросла плата за лояльность региональных элит; поэтому политические методы поддержания империй стали столь же непосильно дорогостоящими, как и силовые. В тот же период, когда многочисленные колонии начали становиться обузой для Великобритании, стремление сохранять лояльность окраин обходилось Российской империи все дороже и дороже. Автор цитирует в этой связи российского историка Бориса Миронова: «Правительство с помощью налоговой системы намеренно поддерживало такое положение в империи, чтобы материальный уровень жизни нерусских, проживающих в национальных окраинах, был выше, чем собственно русских»<sup>2</sup>.

В той мере, в какой в современной России используются имперские методы контроля, они тоже оказываются весьма дорогостоящими и убыточными. Лишь временно, в эпоху подскокивших цен на нефть, перераспределение ресурсов в пользу агентов Центра на местах не кажется избыточной роскошью. Но если доходы от экспорта снизятся или начнется экономический спад, имперские механизмы сразу же обнаружат свою непригодность. Когда ресурсы иссякают, имперские модели неизбежно заменяются федеративными проектами — как правило, на «усеченной» территории. К сожалению, реальной альтернативой империи выступает не классический федерализм американского типа или его кооперативная немецкая версия, а асимметричная этническая федерация, в которой значительное дотирование меньшинств по-прежнему необходимо. Однако в этнической федерации поддержание территориальной целостности обходится большинству *во много раз дешевле*, чем в империи. Перераспределение финансовое заменяется перераспределением прав и прерогатив. Вместе с тем большая финансовая эффективность этнического федерализма сопряжена с большей, по сравнению с имперской, сложностью выстраивания и поддержания этой модели.

Неизбежная хаотичность и асимметричность этнического федерализма с присущей ему «несправедливостью» и много-

численными «перекосами» хорошо знакомы как российским исследователям, так и населению России по политическому опыту 1990 годов. Тем не менее я убежден, что, прочитав книгу «Унитарная федерация», вдумчивый читатель придет к пониманию того, что реальной альтернативы этническому федерализму у России, желающей оставаться территориально целостной, просто нет.

Выстраивая свои аргументы, автор строго придерживается позитивного научного подхода, избегая нормативных заявлений. Книга содержит детальное описание того, насколько сложны политические системы успешно работающих федераций, особенно многонациональных. Другими словами, меньше всего автора можно упрекнуть в непонимании тех трудностей, которые придется преодолеть, чтобы модель этнического федерализма заработала в России. Поэтому тем интереснее выглядит его предложение обратиться к опыту строительства такой многонациональной модели федерализма в непосредственном соседстве с Россией. Он рассматривает интеграцию в рамках Европейского союза в качестве попытки построения этнической федерации на добровольной, договорной основе. Разумеется, можно спорить об объективных пределах европейской интеграции, в том числе о перспективах политического объединения — например, о шансах перехода к общеевропейским президентским выборам, развитию общеевропейских политических партий или принятии совместной внешней политики. Более того, многие в Европе будут возражать против самой идеи движения от национальных суверенитетов к европейской федерации. Однако бесспорным представляется то, что единственная форма, которую, в принципе, может принять Европейский союз как федерация — это именно асимметричная многонациональная федеральная модель. Другими словами, в той мере, в какой ЕС движется в направлении федерализма, это есть движение в сторону асимметричной этнической (многонациональной) модели. Известный исследователь перспектив европейской федерации Дэвид МакКэй в этой свя-

зи указывает на Швейцарию как на образец для подражания, несмотря на очевидные различия размеров двух союзов<sup>3</sup>. Сравнение Андреем Захаровым России и ЕС как формирующихся этнических федераций представляется мне не менее оправданным и научно плодотворным подходом.

Спецификой Европейского союза, предопределяющей его успехи, является то, что это союз *демократических* государств. Создание и развитие ЕС протекает как многоступенчатый процесс взаимодействия национальных лидеров демократических государств Европы в поиске взаимоприемлемых компромиссов. Демократически избранные лидеры разных стран (или даже лидеры одной и той же страны-члена) нередко расходились в своих целях в связи с европейской интеграцией. И это неизбежно, поскольку европейские страны слишком разнородны, а их политические культуры, политические режимы и уровни экономического развития сильно отличаются друг от друга. Странникам объединенной Европы с самого начала было ясно, что демократически избранные лидеры европейских стран никогда не согласятся на какое-либо принуждение со стороны ЕС или других стран-участников. Только принцип полного равноправия членов, невзирая на их размер и экономический потенциал, мог служить основой интеграции. Поэтому для успеха объединительного процесса требовался институциональный механизм, позволяющий находить компромиссы и развивать интеграцию даже при наличии значительных противоречий между участниками. Компромисс и поиск компромиссов — как между всеми странами-участниками ЕС, так и между различными интересами внутри отдельных стран — это ключевая характеристика европейской модели, объясняющая происхождение, историю и функционирование институтов союза. В целом опыт этого объединения показывает, что именно на основе демократических режимов можно проводить объединение народов, проживающих на огромной территории, и при этом сохранять экономическую эффективность союзного целого. Иными словами, обозреваемая мной книга делает первый, очень важный шаг, пред-

лагая обратиться к опыту европейской интеграции при изучении перспектив этнического федерализма в России.

В заключение остановлюсь на еще одном интересном аргументе, предложенном автором, — о практической важности правильного понимания источников стабильности многонациональных государств. Андрей Захаров убедительно показывает, что, хотя, скорее всего, в ближайшие годы практика российского федерализма будет «унитарной» и характеризующейся нарастающим использованием элементов имперской модели, *федерализм останется конституционным принципом государственности*. Поэтому весьма возможно, что через какое-то время возникнет общественное давление в сторону обращения к федеративным принципам не только в теории, но и на практике. Такое случалось во многих «унитарных» конституционно-федеративных странах, в том числе в СССР. Вслед за автором данной книги мне хотелось бы надеяться, что научное сообщество окажется готовым к такой вполне возможной эволюции федерализма в России.

**Михаил Филиппов,**

профессор Государственного университета Нью-Йорка, США  
*Бинхэмтон, штат Нью-Йорк, апрель 2008*

## Примечания

<sup>1</sup> Захаров А. E Pluribus Unum. Очерки современного федерализма. М.: Московская школа политических исследований, 2003.

<sup>2</sup> Миронов Б. Социальная история России периода империи (XVIII — начало XX в.). Санкт-Петербург: Дмитрий Булганин. 1999. Т. 1. С. 33–34.

<sup>3</sup> См.: *McKay D.* Federalism and European Union: A Political Economy Perspective. Oxford & New York: Oxford University Press <<http://www.questia.com/SM.qst?publisher=Oxford%20University%20Press&publisherSearchType=1002&act=search>>, 1999.

## Предисловие автора

Эта книга была написана в то время, когда российский федерализм, съжившись под огнем недобросовестной критики, влачил весьма жалкое существование. Дело дошло до того, что приходилось кропотливо объяснять коллегам-исследователям, особенно иностранцам, что именно я изучаю. И действительно, как может быть предметом исследования *то, чего нет*? Впрочем, печаль по поводу вдохновенного бывшим президентом Владимиром Путиным масштабного сворачивания федералистского эксперимента лично для меня оказалась довольно светлой. Паузу, образовавшуюся из-за деградации давно лелеемого проекта, можно и нужно было заполнить творчески, размышляя над тем, что на этом пути у нас все-таки получилось, а с чем мы не справились, разбираясь в причинах и, главное, в следствиях наших провалов. Промежуточным итогом таких раздумий стало это небольшое собрание статей.

Название книги родилось само собой. Оно едва ли требует развернутых комментариев, поскольку отечественная государственность в течение уже довольно долгого времени *выда-*

ет себя за то, чем не является. Почему, повсеместно и последовательно пренебрегая федеративными принципами, наша страна упорно продолжает называть себя «федерацией»? По моему мнению, этот удивительный факт вполне достоин серьезного осмысления. Стремление разобраться в вынесенном в название противоречии подкрепляется еще и тем немаловажным обстоятельством, что, несмотря на нынешний упадок, у федерализма в России, безусловно, есть будущее. Желания тех или иных политических лидеров, их пристрастия и вкусы, модальности «хочу» или «не хочу» в данном вопросе не играют почти никакой роли. Здесь имеет место объективный факт, суть которого предельно ясна: или российское государство научится жить в федералистских формах, или оно, реализуя иные программы и иные способы политического бытия, прекратит существование в своих нынешних границах. Действительно, в согласии с известной максимой Константина Леонтьева, нынешние вожди вполне успешно «подморозили» Россию. Проблема, однако, в том, что новая жизнь в рефрижераторе никогда не возникнет — он не для того придуман. Федерализм же есть подвижная, динамичная, живая система, и поэтому, пока с ним просто беда, не получается ничего. Однако в глубине души я надеюсь, что нынешнее безвременье в России не навсегда, иначе и работать на федералистской ниве было бы бессмысленно.

Что же касается *этюдов*, также вынесенных в название, то в изобразительном искусстве, напомним, этим понятием обозначают небольшое произведение, исполняемое художником с натуры с целью ее изучения. В области политической философии эта разновидность творчества также не предполагает законченности; в ней фиксируются некие промежуточные точки размышления, стимулируемого видами российской политики. Каждый из фрагментов настоящей книги вполне самостоятелен; все они живут отдельной жизнью и питаются особой аргументацией. «Если роман не может быть поделен на части, словно дождевой червь, и так, чтобы каждая из частей шевели-

лась сама по себе, то такой роман ни на что не годится»\*. Эти слова Альфреда Дёблина вполне применимы и к жанру политического эссе, приверженцем которого я себя считаю. Сказанное, впрочем, отнюдь не означает, что «Унитарная федерация» начисто лишена внутренней целостности.

Книга стала продолжением моей работы «E Pluribus Unum: очерки современного федерализма», вышедшей в свет в 2003 году в «Библиотеке Московской школы политических исследований». Переключка сюжетов и мыслей здесь бесспорна; фактически эти публикации представляют собой единое целое. Как рекомендует Рэй Брэдбери в эпитафии к одному из своих романов, «если тебе дали линованную бумагу — пиши поперек». В принципе, вся эта книга написана именно в таком духе, поскольку федерализм сегодня мало кого интересует. Но как раз в этом, как я надеюсь, и заключается ее главная ценность: иногда очень полезно размышлять наперед, «про запас». Кроме того, истина, к счастью, далеко не всегда устанавливается большинством голосов.

Я признателен Михаилу Филиппову и Анастасии Деменковой, которые взяли на себя труд ознакомиться с книгой в рукописи и сделали ряд важных замечаний, весьма способствовавших совершенствованию финальной версии текста.

**Андрей Захаров**  
*Москва, март 2008*

---

\* Дёблин А. Три прыжка Ван Луна. Китайский роман. Тверь: Kolonna Publications, 2006. С. 495.

## Глава 1

# Империя и федерация

*Империи могут в определенной степени преобразовать себя в многонациональные демократические федерации.*

**Доминик Ливен,**  
«Российская империя и ее враги  
с XVI века до наших дней»

**Т**радиционное сравнение империи и федерации предполагает, что эти два типа государственного устройства коренным образом *противостоят* друг другу. Действительно, в защиту такого противопоставления можно было бы привести ряд аргументов, выстроенных по разным основаниям. Согласно первому из них, империя есть целенаправленное и последовательное *стягивание власти в одну точку*, из которой управленческие импульсы идут в остальные узлы и агрегаты государственной системы, в то время как федерация, напротив, предполагает систематическое *рассредоточение и рассеяние* властных полномочий между различными политическими игроками. В основе второго аргумента лежат диаметрально отличающиеся трактовки лояльности гражданина. В имперском государстве она *линейна и однозначна*, ибо сама власть здесь целостна и механистична, а в федеративном государстве, наоборот, практикуется *множественная лояльность*, поскольку гражданин выступает субъектом политического действия на нескольких властных площадках



одновременно, избирая должностных лиц как минимум на двух уровнях, которые перманентно конкурируют друг с другом. Третий аргумент постулирует *диалог и убеждение* («Федеративный торг») в качестве главного инструмента, с помощью которого поддерживается стабильность федерации, контрастно подчеркивая при этом роль *директивы и принуждения* в обеспечении устойчивости империй. Наконец, четвертый аргумент указывает на то, что регионы и центр в рассматриваемых здесь контекстах соотносятся друг с другом принципиально по-разному. Точнее говоря, о наличии *регионов*, то есть составных частей, обладающих той или иной степенью *самостоятельности*, можно говорить только применительно к федерации, потому что в империи имеются лишь *центр и периферия*, отдельные сегменты которой контактируют между собой сугубо через посредничество центральных управленческих институтов.

I

Проблема, однако, в том, что радикализм противопоставления двух концептов, вынесенных в название главы, недостаточно основателен и потому обманчив. Если не ограничиваться поверхностным рассмотрением и подвергнуть интересующие нас предметы более внимательному анализу, то выяснится, что *между империей и федерацией параллелей гораздо больше, чем кажется на первый взгляд*<sup>1</sup>. Об их соприкосновениях и взаимовлияниях можно рассуждать в нескольких смыслах. Прежде всего, как ни странно это звучит, данные политические конструкции связаны между собой генетически. Сказанное предполагает не произрастание и того и другого феномена из общего корня, но, скорее, наличие в состоявшейся имперской

структуре ряда признаков, потенциально способствующих федералистскому строительству. Европейская история многократно демонстрировала, что имперское прошлое в значительной степени способствует учреждению на его обломках политической системы федеративного типа. Монархии Австро-Венгрии, Германии, России своим распадом положили начало наиболее известным европейским экспериментам в сфере федеративного дизайна, причем как успешным, так и неудачным; Британская империя, о чем речь пойдет ниже, также внесла заметный вклад в распространение принципов федерализма в ареале своих бывших владений. Наконец, обладая известной интеллектуальной смелостью, даже самобытный швейцарский федерализм вполне можно объявить «эпифеноменом империи, одним из вариантов самоорганизации имперской периферии»<sup>2</sup>.

Кроме того, чем более многонациональной была та или иная империя, тем более безальтернативным оказывался для нее федералистский сценарий. О роли федерализма в политическом и культурном самоопределении европейских народов сказано и написано исключительно много; особенно богатым в этом отношении оказалось наследие государства Габсбургов — «дунайская монархия» оставила после себя целый веер федераций, среди которых были Австрия, Чехословакия, Югославия. Государство большевиков, возникшее в 1917 году, также провозгласило себя федеративной республикой без особых дискуссий, что неудивительно, поскольку любой другой дискурс не был бы воспринят его многонациональными окраинами; для большевиков, втянутых в острый гражданский конфликт с «белыми», политический подкуп бывшей имперской периферии был жизненно необходим. «Ленин всегда считал унитарное централизованное государство более предпочтительным, чем федеративное, но рост национального самосознания заставлял с

собой считаться»<sup>3</sup>. Несколько особняком стоит случай Германии — по-видимому, именно относительная этническая однородность немецких земель обусловила то, что здесь путь империи к федеративному образу политического бытия оказался более длительным и трудным, нежели у империй Габсбургов и Романовых. Конечно, национальное единобразие Германской империи нельзя переоценивать<sup>4</sup>, ибо языковые и этнические меньшинства, прежде всего польское и чешское, внесли значительный вклад в ее расшатывание на рубеже XIX и XX веков, хотя, разумеется, по разнообразию национальной палитры государство Гогенцоллернов никак не могло сравниться с империями Романовых или Габсбургов. В последнем примере, впрочем, интересно еще и то, что сам факт национальной консолидации немцев и оформление в 1871 году Второго рейха объективно способствовали *федерализации соседней Австро-Венгрии*, ибо в расширении автономии составных частей своей империи Габсбурги видели едва ли не единственное эффективное средство противодействия пангерманизму — идеологии, подрывавшей фундаментальные основы существования австро-венгерской монархии<sup>5</sup>.

Колониальные империи, созданные европейскими державами, также оставили богатое федералистское наследие. Великобритания, сама взявшаяся практически осваивать комбинацию самоуправления и разделенного правления лишь накануне XXI века, за предыдущее столетие утвердила свои парламентские традиции в самых различных уголках мира, а те, в свою очередь, стимулировали федералистские начинания в Северной Америке, Австралии, Азии, Африке. Что касается испанцев, то стойкое отторжение политической культурой этого народа самого понятия «федерализм» отнюдь не помешало, во-первых, превращению в последние десятилетия XX века «государства автономий» в федерацию *de facto*, а во-вторых, возникновению на

территориях бывшей колониальной империи в Новом свете целого букета федеративных республик. Разумеется, можно попытаться сказать, что сама Испания здесь ни при чем, а вся заслуга принадлежит притягательному опыту Соединенных Штатов Америки, усердно копируемому новорожденными «нациями», только что освободившимися от колониальной зависимости, но это не отменяет главного факта: и в испанском примере тоже уходящая империя произвела на свет обильные федералистские всходы.

Важно подчеркнуть, что описываемая здесь взаимосвязь может обуславливать не только главный переход от реализации имперского проекта к строительству федерации, о чем уже говорилось, но и *движение в обратном направлении*. Как представляется, федерации, воздвигнутые на руинах империй, в сравнении с прочими разновидностями федераций гораздо менее устойчивы по отношению к всевозможным стрессам и перегрузкам, а внутренние механизмы, обеспечивающие их жизнедеятельность, менее совершенны. Имперские традиции во взаимоотношениях центра и периферии так и не были до конца преодолены в функционировании многонациональных федераций, возникших на месте Австро-Венгрии, будь то Чехословакия или Югославия. Теми же причинами, по крайней мере отчасти, следует объяснять и нестабильность федерации в России, а также весьма удививший исследователей факт безболезненного, быстрого и почти полного, несмотря на достижения предшествующего десятилетия, свертывания федерализма в правление президента Владимира Путина. Интересно, что эта закономерность проявляет себя не только в многонациональных государствах, но и в тех федерациях, где этнический фактор играет второстепенную роль, как, например, в Германии. Беспрепятственное и краткосрочное преобразование квазифедеративной Веймарской республики в Третий рейх было бы невозможно без многовекового культа централизма и возве-

личивания государства, всемерно поощрявшегося сначала в Пруссии, а потом и в созданной на ее основе империи Гогенцоллернов. Знайки немецкой политической культуры не без оснований напоминают о том, что здешнее понимание свободы «предполагало не столько инициативность и активность индивидов, сколько свободу государства от внешних ограничений»<sup>6</sup>. Так что, скорее всего, и тут имперское прошлое сначала содействовало федерализации, а затем облегчало отказ от нее.

Разумеется, для отечественного наблюдателя наиболее интересен именно российский пример; на нем стоит остановиться подробнее. Итак, согласно высказанному выше предположению и применительно к нашей стране, многовековой опыт империи повлек за собой, помимо прочих, два принципиальных и взаимопротиворечащих следствия. С одной стороны, он явно облегчил переход многонациональной России к федералистскому образу политического бытия после упразднения имперской государственности, но, с другой стороны, он же в значительной мере обусловил рукотворный, искусственный характер российского федерализма и невероятную безболезненность последующего отказа от него. Каждая составляющая этой формулы заслуживает отдельного рассмотрения.

## II

Почему имперский дизайн облегчает внедрение федералистских принципов и практик? Это происходит по нескольким причинам, главная из которых заключается в том, что любая империя, являясь многонациональным государством, вынуждена постоянно решать проблему *гармонизации отношений между населяющими ее этническими группами*. «Хотя империя менее всего является благотвори-

тельной организацией, простая логика самосохранения подсказывает ее властям, что не следует провоцировать недовольство местного населения, прибегать к угнетению и репрессиям без специальных на то причин»<sup>7</sup>. Как правило, все имперские государства практиковали в данной связи ту или иную разновидность *покровительственных мер («аффирмативных действий»)*, направленных на удовлетворение элементарных политических, экономических, социальных и культурных потребностей национальных меньшинств. В разных империях эти меры были различными, но прибегали к ним обязательно. Так, едва ли сегодня найдутся желающие оспаривать то, что реалии Российской империи были весьма далеки от тех мрачных картин «национального угнетения», которые в свое время пропагандировались большевиками. Конечно же, различные формы доминирования имели место, иначе в имперской стилистике взаимоотношений центра и периферии и быть не могло, но в *дискриминацию по этническому признаку* оно не выливалось практически никогда. Подобно прочим многонациональным империям, государство Романовых было заинтересовано не столько в *языковой и культурной однородности* населения, которая недостижима без последовательного ущемления меньшинств, сколько в приобщении всех без исключения этнических групп к одному и то же набору *политических* ценностей. По словам Алексея Миллера, вполне применимым к данному случаю, «власти империй меньше, чем власти национальных государств, озабочены гомогенностью населения. ...Приоритетом имперской власти является лояльность, то есть утверждение такой версии локальной идентичности, которая была бы совместима с лояльностью империи как по определению гетерогенной политики, в том числе лояльности цивилизационной»<sup>8</sup>. О типичном для любой империи, включая Российскую, «признании неустранимой неоднородности пространства социаль-

ной коммуникации и выделении в его составе не слишком широкой зоны действия унифицированных институтов и стандартов» упоминает и Святослав Каспэ<sup>9</sup>.

С вышесказанным стоит сопоставить едва ли не полное отсутствие у русских чувства национального превосходства над остальными этническими группами, «открытость к чужестранцам и удивительное неприятие ксенофобии, присущей прочим европейским народам»<sup>10</sup>, что регулярно отмечалось и до сих пор отмечается исследователями. «Готовность принять в свои ряды иноплеменника всегда оставалась их типичным свойством, — пишет Филип Лонгворт в своей книге об имперском проекте в России. — В данном отношении русский экспансионизм отличался от экспансионизма англичан, голландцев или французов, что придавало России определенные преимущества в имперском строительстве»<sup>11</sup>. О том же говорит и Доминик Ливен: «В царское время иностранцы часто замечали, что у русских крестьян и солдат отсутствует типичное для европейцев чувство расового высокомерия и превосходства»<sup>12</sup>. Здесь же уместно сослаться и на довольно распространенные в современной литературе суждения о том, что русские, слишком увлекшись строительством империи, на протяжении столетий совершенно не занимались формированием собственной нации, а потому, естественно, не сумели воспитать в себе националистические чувства<sup>13</sup>. Или, используя формулу Джеффри Хоскинга, можно сказать, что «строительство государства в России мешало строительству нации»<sup>14</sup>, а это, в свою очередь, весьма способствовало поддержанию *постоянного, всеобъемлющего и не знающего дискриминации диалога* имперского государства с проживающими на его территории национальными меньшинствами. Российское государство не было государством русских, и это означает, что национальных угнетателей в нем также не было.

Любопытно, кстати, что, обращая внимание на типичное для России отсутствие четкой границы между имперским центром и имперской периферией, Хоскинг объясняет это качеством особенностями *азиатской империи*. «Азиатские империи обычно осуществляли сюзеренитет над мириадами этнических групп, подавляя их с помощью мультиэтнической имперской аристократии, эксплуатируя посредством “круговой поруки” локальных сообществ, предоставляя этим этническим группам высокую культуру и язык, интегрирующие их элиту, но, в основном, предоставляя их самим себе на условиях повиновения»<sup>15</sup>. По моему мнению, однако, Азия с ее культурно-политическим наследием тут ни при чем: как представляется, под данное описание попадают любые сухопутные, территориально протяженные и многонациональные империи, которые, в отличие от империй морских, действительно вынуждены *полноценно вбирать в себя* все этнические группы, затронутые имперской экспансией. Межэтнический конфликт здесь носит ползучий и приглушенный характер, зоны его распространения подвижны, и благодаря этому нет шока от столкновения народа-колонизатора с иными культурами. Как следствие, отсутствует расизм, постоянно сопровождавший и оформлявший заморскую экспансию европейцев. В то время как «европейские державы рассматривали свои имперские владения как неассимилируемые зависимые территории, пригодные лишь для эксплуатации и патерналистского наставления на путь “цивилизации”»<sup>16</sup>, на территориях, осваиваемых русскими в Закавказье или в Средней Азии, невозможно было представить ту разновидность «неформального апартеида», которую англичане практиковали, например, в Индии, не говоря уже о других, менее развитых колониях<sup>17</sup>. В России, по словам самого Хоскинга, «различий между метрополией и колониями обычно не существовало.



Аннексированные территории становились полноправными частями империи, как только для этого складывались политические условия»<sup>18</sup>. Все сказанное означает, что наиболее плодотворным все-таки остается сопоставление России не с «азиатскими» империями (непонятно, между прочим, с государственными системами *какого периода* нам предлагается себя сравнивать), но с европейскими соседями — континентальными империями Габсбургов, Гогенцоллернов, Османов<sup>19</sup>.

Как известно, одной из ключевых особенностей русско-го имперского строительства выступало то, что некоторые окраины, например Польша и Финляндия в царский период, а Прибалтика в советское время, по уровню развития заметно превосходили имперский центр. Причем, в отличие от других стран, в России политика, направленная на приоритетное поощрение окраинных территорий, имела четко выраженные этнические основания. Несмотря на свои обширные пространства и огромные расстояния, русская империя, в отличие от некоторых европейских соседей, не была *колониальной* в прямом смысле этого слова. «Положение русских в царской империи во многих отношениях было больше похоже на положение туземцев в европейских заморских колониях, чем “господствующей расы” этих империй»<sup>20</sup>. В подтверждение данного тезиса можно привести тот факт, что нерусские подданные царской короны всегда обладали ощутимыми преимуществами в правовом положении по сравнению со своими русскими соседями, что позволяло им, в частности, избегать крепостной зависимости и службы в армии. Борис Миرون с цифрами доказывает, что «правительство с помощью налоговой системы намеренно поддерживало такое положение в империи, чтобы материальный уровень жизни нерусских, проживающих в национальных окраинах, был выше, чем собственно русских»<sup>21</sup>. Естественно, подобная си-

туация не могла не вызывать недовольства русских крестьян, которое регулярно фиксировалось в официальных документах. Так, характерна выдержка из отчета начальника политической полиции графа Александра Бенкендорфа, направленного императору в 1839 году: «В народе толкуют беспрестанно, что все чужезычники в России: чухны, мордва, чуваша, самоеды, татары и т.п. свободны, а одни русские православные — невольники, вопреки священному писанию; что господа обманывают царя и клеветуют перед ним на православный народ»<sup>22</sup>. И подобных свидетельств довольно много, причем здесь речь идет только о документальной фиксации настроений, а не об открытых выступлениях против привилегий, предоставляемых меньшинствам.

Упомянутое обстоятельство заслуживает особого внимания: фактически представители низшего сословия упрекают имперскую элиту в осуществлении *покровительственной политики в отношении периферийных народов в ущерб «коренному» населению империи*. Особенность, надо сказать, подмечена точно: методичное завоевание благосклонности верхушки населявших Россию этнических групп действительно было фундаментальной целью имперской национальной политики, причем решение этой задачи казалось гораздо более важным делом, нежели формирование у собственных крестьян «правильных» воззрений по этому поводу. Выдерживая эту линию, царская администрация довольно долго отторгала попытки объявления Российской империи «государством русских». «Правящая династия дольше, чем в большинстве европейских государств, сопротивлялась “национализации”, господствующее положение в империи занимало полиэтническое дворянство, а русский крестьянин долгое время мог быть, и был в действительности, крепостным у нерусского, неправославного и даже нехристианского дворянина»<sup>23</sup>.

Такое положение дел, несмотря на затраты по его поддержанию, приносило ощутимые дивиденды, ибо только оно могло гарантировать устойчивость имперского здания. И напротив, стремление отгородиться от периферийных элит, отторгнуть их от рычагов управления империей, могло повлечь за собой весьма неприятные последствия. С этой точки зрения интересен опыт англичан, которые, игнорируя индийскую национальную, более того, вполне европеизированную элиту, на рубеже XIX и XX веков едва ли не собственными руками взрастили индийское национально-освободительное движение. «Британцы приложили немало усилий, воспитывая индийскую верхушку по своему образу и подобию. Но затем, взяв курс на обособление от этой англизированной местной элиты, они, подобно герою известного романа Мэри Шелли, вырастили чудовище»<sup>24</sup>. Речь идет о национализме — типичном продукте европейской культуры и европейского образования. Ограничивая доступ образованных индийцев к чиновничьей службе, английская колониальная администрация породила феномен, который можно уподобить феномену «лишнего человека» в России XIX столетия: творческий потенциал наиболее способной и активной части населения сначала уходил в песок, а потом — в целенаправленные усилия по разрушению существующего порядка.

Обобщая вышесказанное и возвращаясь к вопросу, открывающему данный раздел, можно, как мне кажется, констатировать следующее. Континентальные империи, которые благодаря особенностям своей географии отличаются довольно интенсивными контактами между имперским ядром и имперской периферией, вынуждены уделять *национальной политике* особое внимание. Единственный оптимальный сценарий такой политики предполагает тот или иной вариант гармонизации межнациональных отношений и настолько глубокую степень интеграции этниче-

ских элит периферии в политическую элиту ядра, которая просто немыслима в разорванных, «морских» империях. В силу этого европейские сухопутные и многонациональные империи — Австро-Венгрия, Россия, Турция — были просто обречены на активные эксперименты с различными комбинациями самоуправления и разделенного правления, то есть подступались к решению той задачи, которая составляет саму суть федерализма. «Возможной, хотя и трудной альтернативой для империи, столкнувшейся с возрастающей силой национализма, является федерация, построенная на этнической основе», — отмечает Сеймур Беккер<sup>25</sup>. В своих экспериментах в данной сфере сухопутные имперские государства порой заходили весьма далеко; имея в виду именно эти достижения, специалисты предполагают, что, ассимилируя составляющие их народы и демократизируя институты власти, империи не только теоретически, но и практически могут трансформироваться в многонациональные федерации.

Большой интерес в данном отношении представляет опыт Австро-Венгрии — государства, которое стало одним из пионеров федеративного строительства на европейском континенте. «Единство Австро-Венгрии могло быть сохранено лишь в том случае, если бы преимущества совместного существования народов Центральной Европы оказались соединены с удовлетворением их стремления к самостоятельности, — пишет Ярослав Шимов. — Это могло произойти в рамках федерации или конфедерации, основанной на принципах демократии и самоуправления — хотя и с сохранением монархии как высшего авторитета и символа государственной преемственности»<sup>26</sup>. После окончательного утверждения на европейском континенте националистической идеологии династия Габсбургов активно экспериментировала с этой опцией. В результате «исторического компромисса» 1867 года Венгрия, прежде

практически не обладавшая автономией, получила значительную долю самостоятельности в рамках двуединого имперского государства. Выступая в двух ипостасях сразу — в роли императора австрийского и короля венгерского, Франц Иосиф I непосредственно курировал реализацию трех общих для составных частей империи функций: осуществление внешней политики, решение вопросов войны и мира, контроль над финансами. Имея собственные парламенты, утверждавшие все законодательные акты, а также ответственные перед этими парламентами правительства, Австрия и Венгрия действовали фактически как отдельные государства под суверенитетом одного и того же монарха, напоминая тем самым *конфедерацию*.

В то же самое время, однако, наличие единого суверена влекло за собой ярко выраженные унитарные черты; в частности, все ключевые министры, а также вся военная верхушка были напрямую подотчетны монарху. Немаловажно и то, что развитие федералистских принципов и практик в «дунайской монархии» имело четко очерченные пределы: венгры, например, постоянно добивавшиеся для себя расширения самоуправленческих полномочий, не выказывали ни малейших намерений распространить федералистские правила игры на прочие национальные группы, населявшие империю, — а таковых, как известно, было немало. В итоге складывалась довольно странная политическая конфигурация, своеобразный «федерализм для меньшинства», исключавший из процедур федеративного торга более половины подданных империи<sup>27</sup>. Сказанное, впрочем, не отменяет того факта, что все эти зачатки федеративного строительства, наблюдавшиеся в монархии Франца Иосифа, значительно смягчили переход к новым политическим методикам в период крушения империи. Более того, по справедливому замечанию Доминика Ливена, «о многих традиционных институтах и приоритетах империи Габсбургов со-

временные европейские федералисты могут только мечтать. ...К 1900 году Австро-Венгрия во многом уже начинала выходить за рамки исторического определения империи и двигаться в направлении демократической многонациональной федерации»<sup>28</sup>.

### III

Итак, сложный состав того или иного общества — а империи неоднородны по определению — стимулирует внедрение в государственную практику различных комбинаций самоуправления и разделенного правления. В определенный период своей истории все континентальные (и некоторые морские) империи Европы подходили к той грани, за которой начинается *превращение имперского управленческого механизма в многонациональную федерацию*. Всякий раз, когда та или иная империя задумывалась о модернизации своего устройства и более эффективном приспособлении к меняющейся внешней среде, варианты федерализации неизменно выходили на первый план. В колониальной империи, построенной Великобританией, такие сценарии обсуждались по меньшей мере трижды — в середине XVIII, в первой половине XIX и на рубеже XIX и XX веков<sup>29</sup>. В первый раз дебаты были открыты североамериканскими колониями, которые, несмотря на предоставленные им короной серьезные льготы в плане налогообложения, настаивали на обеспечении политического представительства на имперском уровне. В 1763 году средний англичанин ежегодно выплачивал 26 шиллингов налогов, в то время как для налогоплательщика из Массачусетса аналогичная цифра составляла всего 1 шиллинг<sup>30</sup>, но колонистов возмущало то, что ни повышение, ни снижение налогов, оставаясь исключительной прерогативой

имперской власти, не требовало одобрения *с их стороны*. В итоге «именно этот конституционный принцип — право британского парламента облагать колонистов налогами без их согласия, — выступал первопричиной разногласий»<sup>31</sup>.

В то время как Вестминстер предпочитал действовать по старинке, наиболее дальновидные представители британского истеблишмента, предвидя назревающую опасность, предлагали перестроить империю на квазифедеративных началах, то есть расширить и упрочить компетенцию колониальных ассамблей, предоставив им право выступать от имени колонистов в контактах с метрополией. В частности, Адам Смит «видел единственную альтернативу отделению американских колоний в интеграции их политических элит»<sup>32</sup>. Согласно самым радикальным сценариям, в палате общин в Лондоне должны были заседать представители всех колоний, что превращало бы ее в представительный орган безусловно федеративного типа<sup>33</sup>. Но все подобные идеи были отвергнуты правительством короля Георга III, нуждавшегося в пополнении казны — и, следовательно, в централизованной фискальной системе — после завершения изматывающей Семилетней войны (1756–1763). Чем закончилось дело — хорошо известно, хотя отнюдь не очевидно, что исход был бы таким же, если бы планы имперской деволуции удалось воплотить в жизнь. Впрочем, нельзя не отметить, что эти замыслы и потом довольно резко критиковались, не оставляя колониальной федерации серьезных шансов. «Пусть англичанин спросит себя, желает ли он доверить свою судьбу собранию, состоящему на одну треть из представителей американских владений Англии и на другую — из представителей ее южноафриканских и австралийских владений. А между тем мы к этому придем, если установить сколько-нибудь удовлетворительное и справедливое представитель-

ство», — рассуждал в 1860-е годы Джон Стюарт Милль<sup>34</sup>. Спустя два десятилетия оксфордский историк Эдвард Фримэн был еще более категоричен: «Что есть имперская федерация? ...Она означает федерацию, в которой большинство голосов будет принадлежать индусам и магометанам. Некоторые предпочитают говорить о федерации только англоязычных народов. Действительно, это избавляет нас от варваров, но влечет за собой партнерство с США, которое едва ли может проходить по имперской части. ...В любом случае Великобритания и ее парламент будут низведены до уровня штата Род-Айленд и его легислатуры»<sup>35</sup>. Исходя из подобных высказываний мыслителей, вполне понимавших, что такое федерализм и какую пользу из него можно извлекать, можно представить себе ориентиры британского управленческого класса в целом.

И все же в стремлении избежать повторения «американского казуса» в других колониях, основанных белыми поселенцами, британская администрация снова и снова наталкивалась на рецепты, которые предполагали ту или иную степень федерализации имперского порядка. Некоторые специалисты не без оснований считают, что подготовленный через полвека после принятия Декларации независимости знаменитый доклад, который по поручению британского правительства был составлен направленным в Канаду в 1838 году в качестве генерал-губернатора лордом Джоном Дарэмом и его сотрудниками, спас империю, позволив ей просуществовать еще сто пятьдесят лет<sup>36</sup>. Размышляя о реорганизации колониальной системы в свете американской революции, авторы этого документа фактически признавали правоту американских колонистов, ибо требование, согласно которому лица, управляющие белыми колониями, должны быть подотчетны не далекой королевской власти, а избираемым самими колонистами ассамблеям, объявлялось ими вполне закон-



ным. Реализация стратегии, предложенной в документе, завершилась в 1860-е годы учреждением «ответственного правительства» и превращением представляющего корону губернатора в чисто номинальную фигуру в большинстве английских колоний. В докладе также воздавалось должное федеральной системе, принятой Соединенными Штатами: во многом именно благодаря его рекомендациям состоялась федерализация других крупнейших колоний Великобритании — Канады, Австралии, а позже и Южной Африки.

По справедливому наблюдению Уильяма Райкера, «в британской политической традиции содержится нечто способствующее федеративному способу государственного устройства»<sup>37</sup>. Действительно, старательно взращиваемая англичанами система «ответственного правительства» с присущими ей элементами федерализма позволила примирить практику империи с принципами свободы. Новое видение означало, что чаяния канадцев, австралийцев, южноафриканцев, не слишком отличавшиеся от чаяний американцев 1770-х годов, могут быть удовлетворены без очередной войны за независимость<sup>38</sup>. Рассредоточение власти вновь показало себя единственным средством модернизации империи. Кстати, лучшим подтверждением правоты этого тезиса выступает наиболее явное отступление от него. Ирландия оказалась последней в списке имперских территорий, которым было гарантировано самоуправление. К тому имелось несколько причин, рассмотрение которых здесь не представляется возможным, но их совокупный эффект был таков, что после ожесточенных дебатов в английском обществе, увенчавшихся отклонением двух законопроектов о гомруле в 1885 и 1893 году, в Ирландии «ответственное правительство» появилось лишь накануне Первой мировой войны, когда было уже слишком поздно. Ирландские католики к тому

моменту твердо уверились в превосходстве вооруженной борьбы над прочими методами достижения договоренностей, настаивавшие на сохранении прямого правления Лондона юнионисты также считали насилие наилучшим аргументом, а британское правительство лишило себя возможности эффективного маневрирования между этими силами<sup>39</sup>. Последствия всего этого были печальны, а мораль очевидна: империя, сопротивляющаяся федерализации, обречена на неприятности.

Третий раунд федералистских экспериментов был открыт в конце XIX столетия, после того как британская территориальная экспансия, благодаря приобретению обширных владений в Африке и Азии, достигла своего апогея. Попытки гармонизировать торговые взаимоотношения между метрополией и обширной имперской периферией, в частности отвратить Канаду от слишком тесных связей с Соединенными Штатами Америки, вновь заставили британских политиков размышлять о введении в практику управления империей инструментария, присущего скорее федеративным государствам. Выраженный в британских университетах идеал «Великой Британии» — «Англия окажется в силах совершить то, что так легко удалось Соединенным Штатам: она создаст федерацию из стран, отдаленных друг от друга»<sup>40</sup>, — с пониманием был встречен правящей элитой страны. В 1890-е годы в Великобритании действовала целая группа политических деятелей — наиболее влиятельным среди них был министр по делам колоний Джозеф Чемберлен, — которые полагали, что опыт федерального правления, приобретенный, в частности, канадцами, следует применить в масштабах всей империи. «Главнейшая причина, заставлявшая империалистов мечтать о федерации, была не экономической, а политической: это был вопрос власти»<sup>41</sup>. Имперскую федерацию они считали «великой идеей», способной вдохнуть новую жизнь в

имперское целое. Правда, в самих доминионах новые подходы воспринимались не столь однозначно: дисперсия экономических интересов все более основательно подтачивала их контакты с метрополией, и наиболее развитые колониальные владения предпочитали не связывать себя обременительными обязательствами, сопровождающими федералистский проект.

Что все вышеизложенное означает для России? Прежде всего, видимо, эволюция имперского проекта вполне закономерным (а не искусственным, как иногда утверждается) образом привела Россию на путь федеративного строительства. На излете своего века *империи тяготеют к экспериментам такого рода*, и Российская империя не стала исключением. Иными словами, вполне можно согласиться с исследователями, полагающими, что «федерализм является наиболее приемлемым способом постимперской трансформации», а «возникновение федеративного строя в Советской России было закономерным следствием быстрой и радикальной демократизации империи»<sup>42</sup>. Правда, договорившись об этом, мы сразу же наталкиваемся на целую вереницу вопросов. Главнейший из них таков: надо ли видеть в нынешнем сворачивании федеративного проекта подтверждение того, что над Россией вновь реют «империй призрачных орлы», а демонтаж имперского здания более неактуален? Далее, если федерализм — только переходная форма, тогда почему прочие государства, также привыкшие жить без империи, даже пройдя этап постимперской трансформации, не отказывались от него с той же легкостью, с какой это происходит у нас? Наконец, подтверждает ли «российский казус» высказанное выше предположение о том, что имперское прошлое действительно не только облегчает переход к федерализму, но и последующий отказ от него? Этими вопросами мы сейчас и займемся.

Имперское устройство не только *провоцирует* на внедрение федералистских подходов и методов, но и *облегчает*, в случае общественной предрасположенности к такому сценарию, последующий отказ от них. Случай России в этом отношении довольно показателен. Отечественный федерализм, выступая верхушечным и умозрительным построением, так и не смог прижиться на русской почве, что позволяет сравнить его с «модульной» конструкцией типа, скажем, летнего кафе: и сборка, и последующее свертывание оказались для него вопросами сугубо техническими. «Поскребите федерацию и найдете империю», — парафраз знаменитой французской поговорки в нашем случае более чем уместен. Ни в Советском Союзе, ни в Российской Федерации не удалось расшатать однонаправленную ось «центр — периферия», составляющую структурную основу всякого имперского бытия; в итоге *регион* как самостоятельный и активный политический деятель в нашей стране по-прежнему отсутствует. Соответственно, нынешняя непопулярность федералистского проекта объясняется вполне очевидными причинами: если в минувшие полтора десятилетия федерализм рассматривался в качестве одного из важнейших инструментов «переформатирования» империи в принципиально иную политическую сущность, то теперь, в условиях открывшегося у имперского проекта «второго дыхания», данная функция сделалась неактуальной.

Многие, впрочем, считают, что имперская государственность в России и вовсе не прекращала своего бытия, а просто меняла оболочки, переходя из явной формы в скрытую форму и наоборот. Даже на волне безбрежной федерализации начала 1990-х годов диалог Москвы с прочими территориями страны весьма походил *на взаимоотноше-*

*ния ядра и периферии* в классической империи, при которых солнцезобразная структура политических, экономических и даже транспортных коммуникаций *способствует* передаче импульсов из центра вовне, но *препятствует* прямым контактам периферийных зон между собой<sup>43</sup>. Далее, вызревание иных, помимо федеральной столицы с ее чиновничеством, центров власти в ельцинской России так и не стало системным процессом; подъем того или иного регионального лидера неизменно обуславливался не объективными, но субъективными обстоятельствами, формируемыми культурой клиентелы, персональных предпочтений, личных договоренностей. В относительно либеральный постперестроечный период среди политического истеблишмента и в общественном мнении России продолжала господствовать издавна ценимая российскими консерваторами идея о том, что исцеление недугов российской жизни нужно искать *не в совершенствовании институтов, но в поиске «правильных» лидеров*<sup>44</sup>. В результате, пренебрегая выстраиванием новых институциональных принципов, наша политическая система последовательно отторгала целенаправленную децентрализацию власти, присущую федерациям, ибо равенство властных площадок, отличающихся лишь по числу охватываемых ими избирателей и в ходе федеративного торга юридически равноправных, в отечественном «субъективистском» контексте представлялось немислимым.

Из сказанного становится понятно, почему в минувшее десятилетие, воздавая — на словах, по крайней мере, — должное федеративной природе нашей государственности, российский политический класс так и не обнаружил заинтересованности к созданию в стране партийной системы того типа, который сочетается с принципами федерализма и способствует их постоянному воспроизводству. Специалисты многократно подчеркивали, что среди столпов, на

которых держится федерация, партиям принадлежит особая роль, ибо именно с их помощью правящие элиты способны органично сочетать друг с другом две необходимые, но зачастую противоположные линии поведения — борьбу за *общегосударственный интерес* и отстаивание *интереса регионального*<sup>45</sup>. Однако эта позитивная «федералистская шизофрения», о которой мне уже приходилось писать в другом месте<sup>46</sup>, нуждается в принципиальном условии: партийные структуры должны произрастать не сверху, как это происходит в Российской Федерации, но преимущественно снизу, складываясь на основе низовых предвыборных коалиций, как в федеративных демократиях — в Германии, Австралии, Индии.

Нынешние российские партии, напротив, идеально вписываются в имперский тип взаимоотношений между центром и периферией: это вертикальные организации, приспособленные прежде всего для ретрансляции на региональном уровне установок, вырабатываемых в столице. У них, за редкими исключениями, практически нет «живых» местных отделений, а это означает отсутствие важнейшей предпосылки для постоянного политического торга центральных и местных элит, в ходе которого, собственно, и вытачиваются формальные и неформальные скрепы, стягивающие федерацию воедино. Региональное представительство на уровне федерации в целом, обеспечиваемое с помощью подобного партийного инструментария, не может не быть ущербным: в партиях, воздвигнутых на платформе централизма и верхушечных манипуляций, не спорят о принципах и установках — их, в основном, бездумно реализуют. Как ни парадоксально это звучит, но максимальным приближением к федералистскому идеалу партии в современной России можно считать коммунистов, имеющих массовые и не «бумажные» ячейки на местах и достаточно развитую внутривнутрипартийную демократию.

Размышляя о вечной, воспроизводимой из эпохи в эпоху русской предрасположенности к деспотическим формам правления, многочисленные теоретики вслед за Монтескье обращали внимание на колоссальную протяженность нашей страны и постоянное наличие внешнего врага: «Чем больше страна и чем больше угроза для ее границ, тем менее она может позволить себе роскошь народного суверенитета и гражданских прав»<sup>47</sup>. Разумеется, в пакет такой «роскоши» входит и федерализм, ибо эту доктрину с полным основанием можно считать производной от двух только что упомянутых установлений. Но соглашаясь с этим, нельзя не заметить, что по мере пусть робкого, но все-таки изживания имперского наследия действие упомянутых факторов заметно модифицировалось. Поскольку о враждебном окружении речи больше нет, обширные пространства России теперь можно толковать в качестве аргумента не столько *против* федерализма, сколько, наоборот, в *защиту* его — как это делают, к слову, в отношении федерализма американского или канадского. Тем не менее на протяжении всех последних лет дух федерализма последовательно и методично *изгонялся* из российской политической практики.

В такой ситуации естественно возникает соблазн списать эту деградацию на «человеческий фактор», то есть возложить ответственность за нее на ту группу лиц, которая сейчас управляет страной. Конечно, выдвижение спецслужб на роль главного гаранта социального обновления не может не накладывать отпечаток на официальную политическую философию: федерализм — довольно сложная система, забота о которой требует серьезных управленческих и интеллектуальных стараний, для нынешних элит просто непосильных. От людей, ментальные карты которых всегда были достаточно примитивными, трудно требовать умения практиковать сложность жизни — а

ведь именно в нем и нуждается федерация в первую очередь. Федерализм непонятен; империя, напротив, гораздо более доступна, более того, она, собственно, еще не забыта и по-прежнему близка. Психологически примитивная имперская парадигма сегодня разгромно «обыгрывает» изысканные построения федералистов, и удивляться этому едва ли стоит.

Вместе с тем наличие или отсутствие политической воли есть лишь один из компонентов федералистской культуры. Федерализм требует для себя институционального подкрепления, но институты не создаются исключительно по желанию отдельных лидеров или социальных групп. Главное здесь состоит, видимо, в том, что нынешняя структура российской экономики с ее тотально сырьевой ориентацией препятствует утверждению *собственнических начал* среди большей части российского населения. Как результат, огорчительно актуальным остается известный диагноз, поставленный Василием Розановым еще сто лет назад: «В России вся собственность выросла из “выпросил” или “подарил” или кого-нибудь “обобрал”. Труды в собственности очень мало. И от этого она не крепка и не уважается»<sup>48</sup>. Именно этим, в свою очередь, обусловлена избыточная роль государственной власти, в очередной раз обозначившаяся в период президентства Владимира Путина. А когда государства слишком много, альтернативные центры политического притяжения не вызревают или подавляются, а вместо многообразия экономических интересов, отличающего нормальный рынок, начинает господствовать унифицирующий экономический интерес государственной бюрократии. Трудно представить себе нефтегазовую компанию, в которой решения вырабатываются методами диалога, компромисса, свободного состязания различных точек зрения; если же в роли такой компании выступает целая страна, она также едва ли будет



страдать избытком демократичности и плюрализма. Имперский тип государственности, таким образом, оказывается естественным оформлением режима, построенного на экспорте сырьевых ресурсов. А отсюда следует, что в обозримой перспективе у российского федерализма *нет никакого будущего*.

Впрочем, заканчивать на подобной ноте было бы, наверное, безответственно. Мы не должны забывать о том, что, как бы то ни было, конституционно Россия по-прежнему остается *федеративным* государством. А это не может не стимулировать желание понять, почему так происходит и какие перспективы можно связывать с этим странным фактом. Но здесь мы имеем дело с темой последней главы.

## Примечания

<sup>1</sup> Об «имперской генеалогии» европейского и американского федерализма см.: *Каспэ С.* Центры и иерархии: пространственные метафоры власти и западная политическая форма. М.: Московская школа политических исследований, 2008. Глава 6.

<sup>2</sup> Там же. С. 230.

<sup>3</sup> *Каррер д'Анкосс Э.* Евразийская империя: история Российской империи с 1552 года до наших дней. М.: РОССПЭН, 2007. С. 194.

<sup>4</sup> См.: *Ther P.* Imperial Instead of National History: Positioning Modern Germany History on the Map of European Empires // *Miller A., Rieber A.J. (eds.)*. Imperial Rule. Budapest: CEU Press, 2004. P. 47–66.

<sup>5</sup> «Пангерманизм ставил под вопрос лояльность австрийских немцев династии Габсбургов», — отмечает Алексей Миллер. См.: *Миллер А.* Империя Романовых и национализм. Эссе по методологии исторического исследования. М.: Новое литературное обозрение, 2006. С. 35.

<sup>6</sup> *Almond G., Verba S.* The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Boston: Little, Brown and Company, 1965. P. 37.

<sup>7</sup> *Миллер А.* Империя Романовых и национализм. С. 29–30.

<sup>8</sup> Там же. С. 88.

<sup>9</sup> *Каспэ С.* Указ. соч. С. 61.

<sup>10</sup> *Longworth P.* Russia's Empires, Their Rise and Fall: From Prehistory to Putin. London: John Murray, 2005. P. 25.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> *Ливен Д.* Российская империя и ее враги с XVI века до наших дней. М.: Европа, 2007. С. 497.

<sup>13</sup> Подробнее об этом см.: *Миллер А.* Национализм и империя. М.: ОГИ, 2005.

<sup>14</sup> *Хоскинг Дж.* Россия: народ и империя (1552–1917). Смоленск: Русич, 2000. С. 11.

<sup>15</sup> Там же. С. 21–22.

<sup>16</sup> *Беккер С.* Россия и концепт империи // Новая имперская история постсоветского пространства: сборник статей. Казань: Центр исследований национализма и империи, 2004. С. 70.

<sup>17</sup> Подробнее об этом см.: *Ferguson N.* Empire: How Britain Made the Modern World. London: Penguin Books, 2004. Chapter 4.

<sup>18</sup> *Хоскинг Дж.* Указ соч. С. 55.

<sup>19</sup> «Характеристика Хоскингом России как азиатского, а не европейского типа государства, вызывает серьезные возражения, — пишет Сеймур Беккер. — Если следовать его определению империи, то под него подходит не только Российская империя, но и ее австрийская соседка». См.: *Беккер С.* Указ. соч. С. 68.

<sup>20</sup> *Ливен Д.* Указ. соч. С. 408.

<sup>21</sup> *Миронов Б.Н.* Социальная история России периода империи (XVIII — начало XX в.). СПб.: Дмитрий Булганин, 1999. Т. 1. С. 33–34.

<sup>22</sup> Цит. по: *Пушкарев С.* Самоуправление и свобода в России. Франкфурт: Посев, 1985. С. 46–47.

<sup>23</sup> *Миллер А.И.* Русский национализм в империи Романовых // *Национализм в мировой истории.* М.: Наука, 2007. С. 334.

<sup>24</sup> *Ferguson N.* Op. cit. P. 214.

<sup>25</sup> *Беккер С.* Указ. соч. С. 79.

<sup>26</sup> *Шимов Я.* Австро-Венгерская империя. М.: Эксмо, 2003. С. 16.

<sup>27</sup> Из 29 млн. человек, населявших Австрийскую империю в середине XIX столетия, немцы насчитывали 7 млн., а венгры — 5,3 млн. человек. См.: *Шимов Я.* Указ. соч. С. 236–237.

<sup>28</sup> *Ливен Д.* Указ соч. С. 317–318.

<sup>29</sup> Подробнее о британской традиции федерализма см.: *Burgess M.* The British Tradition of Federalism. Madison: Fairleigh Dickinson University Press, 1995.

<sup>30</sup> См.: *Ferguson N.* Op. cit. P. 85.

<sup>31</sup> Ibid. P. 90.

<sup>32</sup> *Ливен Д.* Указ соч. С. 201.

<sup>33</sup> Интересно отметить, что аналогичные предложения тогда обсуждались и в стремительно разрушавшейся Испанской империи. В январе 1809 года в желании сохранить заморские владения созданная в Севилье на гребне антинаполеоновского восстания Центральная хунта приняла декрет, которым объявлялось равноправие жителей Испании и ее заокеанских владений, а каждому вице-королевству или генерал-капитанству предоставлялось право избрать по одному депутату в Центральную хунту. См.: *Посконина О.* История Латинской Америки (до XX века). М. Весь мир, 2005. С. 127–128.

<sup>34</sup> *Милль Дж. Ст.* Рассуждения о представительном правлении. Челябинск: Социум, 2006. С. 349–350.

<sup>35</sup> Цит. по: *Burgess M.* Op. cit. P. 55.

<sup>36</sup> О деятельности Джона Дарэма в Канаде см.: *Данилов С.Ю.* История Канады. М.: Весь мир, 2006. С. 66–68.

<sup>37</sup> *Riker W.H.* Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston: Little, Brown and Company, 1964. P. 24.

<sup>38</sup> *Ferguson N.* Op. cit. P. 112.

<sup>39</sup> Подробнее об этом см.: *Полякова Е.Ю.* Ирландия — разделенная нация // Национализм в мировой истории. М.: Наука, 2007. С. 143–171.

<sup>40</sup> *Сили Дж.* Расширение Англии // *Сили Дж., Крэмб Дж.* Британская империя. М.: Эксмо, 2004. С. 25.

<sup>41</sup> *Ливен Д.* Указ. соч. С. 65.

<sup>42</sup> См.: *Межуев Б.* Апология федерализма // Конституция России. Новый строй. М.: Институт национальной стратегии, 2006. С. 85–86.

<sup>43</sup> См.: *Мотыль А.* Пути империй: упадок, крах и возрождение имперских государств. М.: Московская школа политических исследований, 2004. Глава 1.

<sup>44</sup> В XIX веке, в частности, ее отстаивал Николай Карамзин. См.: *Pipes R.* Russian Conservatism and Its Critics: A Study in Political Culture. New Haven & London: Yale University Press, 2006. P. 90.

<sup>45</sup> См.: *Filippov M., Ordeshook P., Shvetsova O.* Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

<sup>46</sup> См.: *Захаров А.* Избирательная система и дух федерализма // Общая тетрадь (Вестник Московской школы политических исследований). 2005. № 2 (33). С. 51–58.

<sup>47</sup> *Pipes R.* Op. cit. P. 9.

<sup>48</sup> *Розанов В.В.* Уединенное // *Розанов В.В.* Сочинения. М.: Советская Россия, 1990. С. 45.

## Глава 2

# Федерализм — враг демократии?

*Федеральный организм страдает не только от анархии, к которой склонны его члены, но и от тирании, к которой склонна его голова.*

**Джеймс Мэдисон,**  
«Федералист», № 18

**В** последнее время самоочевидность уз, соединяющих федерализм и демократию, все чаще подвергаются сомнению. Это происходит в силу вполне понятных политических обстоятельств. Авторитарному, по сути, режиму досталась в наследство столь причудливая и сложная политическая форма, как федерация; но поскольку демократическая версия ее бытования режим не устраивает, а отказаться от фиксации федералистских основ в конституции нельзя, приходится делать вид, что федерализм *вообще не имеет ни малейшего отношения* к демократическим принципам и нормам. Отечественные аналитики-апологеты говорят об этом без обиняков: «Часто проводимая в современной научной и учебной литературе, а также СМИ идея неразрывной связи федерализма с демократией... совершенно несостоятельна»<sup>1</sup>. Более того, ими быстро подхватываются мнения тех зарубежных политологов, которые также сомневаются в демократичности федералистской идеологии. По словам одного из таких специалистов, «когда люди говорят о демократии, они прежде всего думают об осново-

полагающем правиле: один человек — один голос. Но федерализм нарушает это правило. Федерализм отдает предпочтение не людям, а территориям»<sup>2</sup>. Что же, обвинение достаточно суровое. Поскольку подобные речи звучат все громче и все чаще, было бы небезынтересно разобраться в упомянутом вопросе более детально.

## I

Обсуждение заявленной темы уместно начать с тезиса о том, что взаимосвязь федерализма и демократии не есть *константа*; это, скорее, *переменная*, значения которой определяются самобытными особенностями политики, экономики, культуры того или иного общества. Отсюда с легкостью делается следующий логический шаг: федерализм, по-видимому, способен как *ослаблять*, так и *укреплять* демократию — в зависимости от *контекста*, в котором применяются его принципы. Иными словами, повторяя логический ход Престона Кинга, выделявшего «федерализм децентрализации» и «федерализм централизации»<sup>3</sup>, можно предположить наличие не только демократической, но и авторитарной версии федерализма. Этим методологическим соображением, подтверждаемым, кстати, практикой федеративного строительства во многих странах, полезно вооружиться, начиная дискуссию о взаимоотношении вынесенных в заголовок понятий. Тем более что оно весьма далеко от того жесткого размежевания федерализма и демократии, которое навязывается нынешним официозом и означает лишь то, что «между федерализмом и свободой отсутствует простая причинно-следственная связь»<sup>4</sup> — не более, хотя и не менее.

С какой же разновидностью федерализма мы имеем дело в нашей стране? Избегая слишком далеких исторических экскурсов, отмечу, что федерализация России, состоявшая-

ся после ухода коммунистов, была направлена исключительно на *децентрализацию*<sup>5</sup>. Это более чем естественно, ибо главное ее предназначение заключалось в том, чтобы обеспечить демонтаж традиционной для авторитарного государства пирамидальной структуры управления и тем самым раскрепостить низовую инициативу в рамках общей реанимации социума. В 1990-е годы федерализм и демократия считались в России едва ли не синонимами: согласно господствовавшим тогда воззрениям, укрепление одного из этих элементов *автоматически* влекло за собой подъем другого, причем такая взаимозависимость воспринималась в качестве аксиомы и политиками, и учеными. Реализация федералистской парадигмы сокращала властные ресурсы центра и пропорционально укрепляла периферию; региональные и национальные лидеры, добивавшиеся расширения своих прав, нуждались в низовой легитимации и в силу этого поддерживали широкое применение выборных процедур. Именно федералистские практики, поощрявшие регулярное проведение более или менее свободных выборов, внесли основной вклад в формирование в новой России того феномена, который называется «минимальной демократией».

Более того, по мере ослабления диктата Москвы региональная политика становилась все более притягательной и, следовательно, конкурентной, что, по сути дела, радикально повышало значимость любого народного волеизъявления. Внедрение элементов состязательности заставляло политических лидеров бороться за голоса, делая каждый из них ценным: во многих регионах кандидаты в губернаторы или мэры подходили к финишу с минимальным отрывом друг от друга. Естественно, с этой картиной резко контрастирует ситуация, сложившаяся после отмены губернаторских выборов. Сегодня региональную исполнительную власть избиратели больше не интересуют. Как раз это обстоятельство, а не присущая федерализму, как утверждают

его недоброжелатели, защита прав меньшинства и покровительственная политика в отношении малых территорий наносит непоправимый урон демократическому процессу. Ибо для демократии наличие политической конкуренции является первейшим условием, и только при его соблюдении обретают смысл градации и разделительные линии внутри самого этого предмета.

Далее, проясняя соотношение интересующих нас терминов, очень важно определиться, о каком *понимании демократии* мы говорим. Вопрос, собственно, в том, какую часть общества при демократическом устройстве следует считать более приоритетной — большинство или меньшинство. Если речь идет о демократии в *классическом*, то есть *мажоритарном* смысле, тогда действительно такой ее трактовке «федерализм децентрализации», ориентированный на укрепление регионов и ослабление центра — а именно эта его версия воплощалась в России в 1990-е годы, — неминуемо *будет противоречить*. «Любая эффективная федеральная система самим фактом своего существования опровергает убеждение в том, что общенациональное большинство — достаточное выражение народного суверенитета; федерация замещает критерий большинства более сложной трактовкой суверенитета. Причем она делает это, не отвергая демократический принцип как таковой, но придавая ему более сложное политическое выражение»<sup>6</sup>. Вот здесь и следует искать суть упомянутого выше идейного конфликта — как раз за эту свою сложность федеративная идея и подвергается сегодня последовательному поношению. В то время как отечественная демократия заметно *деградировала*, делаясь беспредельно «управляемой» и в силу этого предельно *примитивной*, российский федерализм оставался *прежним*, то есть продолжал выступать в роли оружия, предназначенного *защищать периферию* (в первую очередь этническую) в ее противоборстве с центром.



Режим, не решающийся стать открытой диктатурой и вынужденно сохраняющий декоративные и второстепенные элементы демократии, неизбежно должен был «разобраться» с таким федерализмом. Касаясь соотношения федерализма и свободы, Уильям Райкер рассуждает о двух разновидностях свободы — для большинства и для меньшинства, подчеркивая при этом, что для мажоритарного толкования свободы федерализм оказывается бесполезным: «Представляется очевидным, что такого рода свободу федерализм не в состоянии гарантировать — напротив, скорее он будет препятствовать ее реализации»<sup>7</sup>. И действительно, традиционная для России, то есть нацеленная на децентрализацию версия федерализма, мешала новому режиму, представляясь диковинным пережитком политической «разболтанности» 1990-х годов. Пока центральная власть оставалась слабой, ей приходилось безропотно принимать то видение федеративных отношений, которое навязывали регионы под предводительством этнических республик. Но по мере того как приходившая в себя после потрясений ельцинской эпохи Москва все тверже обозначала собственную политическую повестку, потребность в компромиссе с ее стороны угасала, а «старое» понимание федерализма подвергалось все более ощутимым атакам. Обвинительное заключение, предъявляемое «федерализму децентрализации», естественным образом строилось на том, что он «недостаточно» демократичен. И это, следует вновь заметить, вполне справедливо: принципы того федерализма, главными защитниками и потребителями которого выступают этнические меньшинства и, следовательно, населенные ими политические образования, неизбежно будут *противостоять* той версии демократии, в основе которой — арифметическое большинство и правило «один человек — один голос».

Именно это имеют в виду специалисты, отмечающие, что «федерация как особая немажоритарная форма устройства

политической и культурной жизни этнически разнообразных обществ оказывается весьма проблемной формой организации политики»<sup>8</sup>. Сказанное верно в отношении не только России, но и других стран, федеративная государственность которых строится на национально-территориальном фундаменте. Ибо, реализуя федералистскую программу, все они сталкиваются с двумя принципиальными затруднениями: с необходимостью примирить идею социальной справедливости, во-первых, с дисбалансами регионального представительства<sup>9</sup> и, во-вторых, с предоставлением особых политических прав тем или иным этническим группам. Много лет назад Пьер Жозеф Прудон писал, что главная задача федеративного проекта состоит в том, чтобы гармонично сочетать право быть другим с правом оставаться при этом полноценным гражданином. Для многонациональных федераций она в высшей степени актуальна и сегодня.

## II

Всякое в существенной степени разнородное общество неизбежно сталкивается с проблемой меньшинства (или меньшинств). Широта и богатство имеющегося разнообразия предопределяют использование различных социально-политических инструментов, регулирующих взаимоотношения большинства и меньшинства и учет интересов последнего. Мажоритарные варианты демократии, преимущественно сопровождавшие становление в Европе этнически гомогенного «национального государства», по большей части игнорировали эту проблему. Но по мере углубления кризиса европейских империй и значительного расширения пространства, на котором применялись демократические принципы, пересмотр традиционных представлений о демократии как о «деспотии тех, кого больше» становился все более актуаль-

ным. Эта тема уже в середине XIX века выдвигалась либеральными мыслителями, которые, подготавливая общество к грядущей экспансии избирательного права, все более пристальное внимание уделяли защите малых групп. «Что меньшинство должно уступать большинству, меньшее число — большему, это мысль нам привычная, и люди полагают, что им нечего глубже вникать в вопрос, — писал Джон Стюарт Милль в одном из своих трактатов. — Им не приходит в голову, что есть середина между предоставлением меньшинству одинаковой власти с большинством и полным бесправием меньшинства»<sup>10</sup>. Поиски этой новой для политической мысли «середины» и были свидетельством коррозии, или, если угодно, творческого пересмотра традиционных представлений о демократии. Ибо тот же Милль и его единомышленники прекрасно понимали, что сулит образованному и благополучному меньшинству нашествие на избирательные участки миллионных толп «пролетариата»; разработка всевозможных заградительных барьеров, позволяющих *одновременно* и вовлекать в политику широкие массы, и защищать меньшинства, к концу XIX столетия стала одной из ключевых тем демократического дискурса.

Основательным толчком для дальнейшего углубления этих изысканий, хотя и в несколько иной плоскости, послужила Первая мировая война, или, точнее, ее печальные для европейских империй последствия. Обзор этнической палитры Европы между двумя мировыми войнами показывает, что государства, возникавшие в ходе реализации «права наций на самоопределение», оказывались столь же многонациональными, как и предшествовавшие им имперские конструкции. Причем речь шла, как правило, о довольно крупных меньшинствах: так, в межвоенной Польше неполяки составляли около 30 процентов, а в Румынии того же периода к титульной нации не принадлежали около 20 процентов населения<sup>11</sup>. Их запросы и устремления в новых границах не

особенно учитывались, причем для этого не приходилось даже нарушать демократические приличия: многие из таких стран широко пользовались хрестоматийным правилом «один человек — один голос». Волеизъявление по этническому признаку фактически превращалось в перепись населения, не оставляя малым группам никаких шансов на политическую самореализацию — в наши дни такое нередко происходит в развивающихся государствах. (Как отмечает Дональд Горовиц, голосование за партии этнического типа явилось главной причиной упадка демократии в молодых государствах Африки, Азии и Карибского бассейна. Между тем, добавляет он, «вечная власть одного и того же большинства — отнюдь не то же самое, что «правление большинства». Необходимо исходить из того, что состав большинства текуч, что оппозиция тоже когда-нибудь сможет сформировать правительство, что симпатии публики со временем меняются»<sup>12</sup>.) Итог подобных практик был вполне закономерным. Обобщая статистику, касающуюся стран «версальской системы», в частности Польши, Румынии и Югославии, некоторые авторы делают вывод о *позитивной корреляции* между наличием крупных этнических меньшинств и неудачей демократического правления<sup>13</sup>. Новые «свободные нации» разговаривали со своими меньшинствами в основном на языке доминирования и принуждения, воспроизводя и даже усиливая наиболее одиозные имперские обыкновения. Это, в свою очередь, сообщало особую актуальность двум накладывающимся друг на друга сюжетам: с одной стороны, изобретению механизмов, все-таки гарантирующих меньшинствам значимое место в политической жизни, а с другой стороны — обеспечению при разработке таких гарантий устойчивости классической, то есть по преимуществу мажоритарной, демократии.

В свете изложенного достойны осмысления и более свежие данные, касающиеся не только Европы, но всего мира.

Согласно выкладкам “Freedom House”, в конце XX века гетерогенные в этническом отношении страны обнаруживали *меньшие успехи* в строительстве демократии, чем этнически однородные страны. Из 114 стран, где есть явно преобладающие этнические группы, к «свободным», по методологии этой исследовательской организации, относились 66 — более половины. А из 77 многонациональных государств «свободными» были лишь 22 — менее трети<sup>14</sup>. Сказанное означает, что в тех местах, где этническое большинство не слишком выражено и оттого не уверено в себе, испытывая давление со стороны групп-конкурентов, оно постоянно должно доказывать свое первенство. Для этого используется авторитет государства и инструменты государственного принуждения — если, конечно, согласно логике «государства-нации», государственный аппарат удалось предварительно приватизировать. Подобное самоутверждение нередко приобретает довольно причудливые формы, с трудом вписывающиеся в демократические стандарты; например, становление прибалтийской государственности после 1990 года предлагает богатый иллюстративный ряд, подкрепляющий это предположение. Соответственно, верно и обратное: большинство, которое не мучает себя комплексом неполноценности и вытекающими из него фобиями, реальными или мнимыми, более склонно проявлять политическое великодушие и терпимость, присущие демократии. Не совсем ясно, правда, где проходит та количественная граница, о которой здесь идет речь, но почувствовать ее интуитивно все же можно. Занимаясь осмыслением распада Советского Союза, один из наиболее известных и проницательных британских журналистов предположил, что «любое европейское государство, где нет этнического большинства в 80 процентов, внутренне нестабильно»<sup>15</sup>. Эта гипотеза весьма похожа на истину.

Иными словами, вполне вероятно, что этнический состав населения в значительной мере предопределяет де-

мократическую опцию, доступную для той или иной переходной политической системы. Государства, в которых ярко выраженное большинство отсутствует, склонны экспериментировать с тем вариантом демократии, который ставит во главу угла права многочисленных меньшинств. Там, где большинство есть, но его преобладание не слишком очевидно и потому может оспариваться, господствуют традиционные (классические) мажоритарные подходы к демократическому режиму. Наконец, если большинство однозначно и несомненно доминирует, а процент меньшинств незначителен, покровительственная политика в отношении малых групп также становится вполне вероятной.

Но что все вышесказанное может означать для нашей страны? Вопреки обыденным представлениям, русские в имперской России с конца XVIII века никогда не были доминирующим этническим большинством: «территориальная экспансия привела к тому, что Россия превратилась в многонациональную империю, в которой “титульная” нация оказалась в меньшинстве»<sup>16</sup>. К 1917 году на долю русских приходилось лишь около 45 процентов всех подданных империи. То есть, пользуясь упомянутой гипотезой, вероятность подлинной демократизации огромной страны, только что свергнувшей монарха и этнически крайне неоднородной, изначально была очень невысокой. (Здесь уместно вновь вспомнить Милля, убежденного в том, что «свободные установления почти невозможны в стране, состоящей из различных национальностей»<sup>17</sup>.) Сокрушительный провал краткого экспериментирования с демократией, уложившегося у нас всего лишь в полгода, довольно убедительно подтвердил это.

Внедрение демократической процедуры в ее классическом виде осложнялось не только наличием «национального вопроса». Из-за многократно подмечавшихся особенностей нашей политической и культурной эволюции демократия в традиционном, то есть мажоритарном смысле слова, в доре-

волюционный период и в самом русском ядре никак не могла пустить жизнеспособные ростки. Ее одинаково пылко критиковали как правые, так и левые, единодушные, кстати, в том, что конструированием нового общественного устройства, призванного усовершенствовать (или сменить) феодально-монархический порядок, должно заниматься специально призванное к этому *меньшинство*. «Неограниченная власть всех страшнее тиранической власти одного, — убеждал, например, Николай Бердяев. — Самодержавие народа — самое страшное самодержавие, ибо в нем зависит человек от непросветленного количества, от темных инстинктов масс»<sup>18</sup>. Ему удивительным образом вторил Ленин, видевший основу грядущей политики «освобожденного труда» отнюдь не в пролетарской и крестьянской массе, но в партии нового типа — в вертикально выстроенной и жестко управляемой идеологической секте профессиональных революционеров. По словам Эрика Хобсбаума, именно такая, невиданная прежде партия и «явилась той силой, с помощью которой всего лишь через тридцать лет после Октября треть человечества оказалась живущей при коммунистических режимах»<sup>19</sup>.

Революции, как известно, вообще не слишком благоприятствуют демократическим экспериментам. Большевики, захватив власть, пользовались лозунгами народовластия — с присущим ему пафосом решения всех вопросов большинством голосов — сугубо инструментально и декоративно. Манипуляции «непросветленным количеством» в республике рабочих и крестьян стали общим местом; разумеется, к настоящей демократии, пусть даже в убогой трактовке «один человек — один голос», все это не имело никакого отношения. Но одновременно, и это в интересующем меня контексте крайне важно, в государственном бытии России имелась все же одна сфера, где обойтись без элементов подлинного, а не фасадного, демократизма, не подвергая новый режим существенному риску, было нельзя. Речь идет

о межнациональных отношениях. Иными словами, в то время как мажоритарная версия демократии в России осталась невостребованной и, в лучшем случае, применялась декоративно, на «демократию меньшинства», защищающую малые этнические группы, напротив, оформлялся устойчивый спрос. Национальная политика коммунистов была «демократичной» в том смысле, что она довольно последовательно покровительствовала многочисленным меньшинствам в их отношениях с великороссами. Данный факт неоднократно подмечался учеными, интересовавшимися национальной политикой в СССР. «Империи традиционно ассоциируются с подавлением национальных идентичностей, ассимиляцией, доминированием чужеродной государственной власти над национальными меньшинствами, — пишет, в частности, один из них. — Величайший парадокс советской империи состоит в том, что долгое время она занималась обратным: подобно другим империям, она имела возможность влиять на развитие наций, но ее влияние было позитивным, способствовало нациестроительству, поощряло этнический партикуляризм и коренизацию»<sup>20</sup>. Или, используя изрядно затертую формулу американского исследователя Терри Мартина, Советский Союз выстраивался и развивался как «империя аффирмативного действия»<sup>21</sup>.

Конечно, не все здесь было гладко, но даже факты коллективного «наказания» советским руководством тех или иных этнических групп не перечеркивают этот базовый вывод. Любопытно, что в становлении подобного отношения к меньшинствам марксистская Россия парадоксальным образом опередила европейские страны, где аналогичные подходы официально начали утверждаться только после Второй мировой войны, с созданием Совета Европы и прочих общеевропейских демократических институтов. Благодаря именно этому обстоятельству к началу посткоммунистического транзита отечественный федерализм, несмотря на всю свою



эфемерность, выглядел вполне «по-европейски», а закрепленное в советской конституции право свободного выхода республик из состава Союза неизменно поражало исследователей-иностранцев: ни в одной федерации мира забота о меньшинствах не заходила столь далеко.

В целом, несмотря на длинный и не раз обсуждавшийся список серьезных проблем, обусловленных сопряжением *этноса и территории*, наличие этнических меньшинств облагораживало отечественную политику и стимулировало вызревание в ее недрах, даже в советское время, элементов «минимальной демократии». Причем, и это следует подчеркнуть вновь, речь шла о демократических моделях, ориентированных не столько на торжество нерушимой правоты большинства, сколько на защиту меньшинства. Разумеется, то были лишь зернышки, порой совершенно теряющиеся в глухой толще авторитарных порядков, но позже им все-таки удалось пустить корни. Национальная политика коммунистов содействовала подъему национального самосознания народностей и этнических групп, населявших бывшую империю, это, в свою очередь, заставило Россию — и Советский Союз — стать федерацией (хотя бы юридически), а федерализм, по крайней мере на первых этапах посткоммунистического транзита, оставался важнейшим ограничителем, препятствующим концентрации власти в одних руках<sup>22</sup>.

### III

Изложенное позволяет предположить, что первопричиной наблюдаемых ныне в России интеллектуальных гонений на федерализм выступает *кризис в интерпретации* демократической идеи. Его сущность — в своеобразной «демодернизации» принципов представительства и участия, выражающейся в возвращении к представлениям, институтам и

практикам, которые присущи скорее *не пост-современной, а до-современной эпохе*. В силу вполне определенных и не раз выявленных политических причин российскому обществу навязывается довольно примитивное, отжившее, механистическое представление о демократическом порядке. Оно было бы вполне уместно во времена Французской революции, но довольно причудливо выглядит в начале XXI века. Именно под этим углом зрения стоит рассматривать низведение демократии к элементарному уравниванию граждан и избирательных бюллетеней, характерное для нынешней апологетической литературы и политической практики.

Между тем, по справедливому замечанию Кеннета Уэйра, «федеральное правление исходит из того, что отправлять власть, опираясь на “голое” большинство — не единственный способ качественного властвования; более того, иногда подобный подход равнозначен дурному правлению»<sup>23</sup>. Всесторонний учет прав и интересов меньшинства уже давно стал таким же признанным принципом демократической системы, как и многократно упомянутая выше формула «один человек — один голос». Беда, однако, в том, что основной тенденцией преобразований политического организма России, реализуемых в последние годы, оказывается его *максимальное упрощение*, якобы способствующее повышению управленческой эффективности. Федерализм же, в особенности в этнической его вариации, есть довольно *сложная* и беспрестанно *развивающаяся* система; именно поэтому его сегодня целенаправленно низводят до уровня примитива.

Более того, само противопоставление демократии большинства и демократии меньшинства по большому счету следует признать недобросовестным и вводящим в заблуждение. Такой ход, конечно, уместен в рассуждениях об идеальных типах демократической культуры, поскольку он позволяет представить российскую политическую реальность более четко, но в практическом смысле указанное

противопоставление вдохновляется логикой борьбы за власть и стремлением правящей ныне группы оставаться у руля вечно. Такую тактику трудно признать отечественным изобретением, ибо удивительные метаморфозы в восприятии и воплощении демократической идеи наблюдаются сегодня по всему миру, включая самые передовые страны. Согласно меткому наблюдению Иммануила Валлерстайна, главным политическим размежеванием ближайшего будущего станет раскол «между теми, кто собирается расширять свободу и большинства и меньшинств, и теми, кто старается создать систему несвободных, делая вид, что нужно сделать выбор между свободой большинства и свободой меньшинств»<sup>24</sup>. К несчастью для всех нас, а также для молодого российского федерализма, нынешнее руководство страны со своими позициями в описанном противостоянии уже определилось.

Стоит обратить внимание и на тот факт, что ожесточенная критика действующей в России федеративной модели не подкрепляется естественным, казалось бы, в подобной ситуации отказом от федерализма как конституционного принципа. И это, конечно же, объяснимо — соображения на данную тему будут изложены в одной из последующих глав. Война идет не с *федерализмом как таковым*; в рамки нашей *Realpolitik* не вписывается *конкретная*, то есть ориентированная на защиту меньшинств, трактовка федеративной идеи. Иначе говоря, идущая сегодня полемика отнюдь не подразумевает полной непригодности федерализма для действующего режима; дефектной, то есть «противоречащей демократии», объявляется его этнически ориентированная, «децентрализованная» версия. Не случайно атакующие постоянно упоминают о грядущем пришествии так называемого «нового», сугубо инструментального и технологичного федерализма, призванного снять все недостатки предшествующей и, по их утверждению, обанкротившейся модели.

«Новый федерализм — это федерация, состоящая из субъектов, образованных на основе экономической и политической целесообразности (с приоритетом экономической составляющей)»<sup>25</sup>. В основе его будет лежать экономическая эффективность — и ничего более. Соответственно, из федералистской парадигмы неизбежным образом выпадает ряд принципиальнейших элементов. «Новый федерализм» не интересуется проблемой рассредоточения власти и предотвращением ее чрезмерной концентрации, он перестает быть договором, в рамках которого центр и регионы берут на себя определенные обязательства и устанавливают правила, не подлежащие изменению по желанию только одной стороны, он равнодушен к проблеме меньшинств в отсутствие прямых денежных выгод. Из всего множества типичных признаков федеративной политики «федерализм централизации» признает только один. «По сути, чтобы сказать — федеративное государство или нет, достаточно уточнить факт наличия в нем одной или двух систем государственной власти. И всё. Остальное надуманно — зачастую всего лишь в целях практической политики»<sup>26</sup>. Вот так; более откровенно и прямо и не скажешь. Разумеется, при таком раскладе вопрос о взаимосвязи федерализма и демократии лишается всякого смысла. Или, если говорить точнее, «федерализм централизации» признает только одну модель демократии — «демократию большинства».

Итог всего вышеизложенного очевиден. У федерализма с демократией никаких проблем нет и быть не может, поскольку эти политические феномены, рассматриваемые в качестве «идеальных типов», взаимно стимулируют и усиливают друг друга<sup>27</sup>. Но проблемы с демократией есть у политического режима, сложившегося на сегодняшний момент в нашей стране. Модифицировав принципы народовластия, этот режим испытывает нужду в новой версии федерализма, искусственным выведением которой в настоящее время

заняты обслуживающие его интеллектуальные группы. Первым этапом решения данной задачи выступает дискредитация предшествующей, то есть ориентированной на децентрализацию и защиту меньшинства, концепции федерализма. Именно это происходит у нас на глазах. На следующей стадии будет, по-видимому, выработана новая, официозная, мажоритарно-плебисцитарная — и вполне вписывающаяся в логику авторитаризма — версия федерализма. Важный вопрос, однако, заключается в том, насколько «федерализм централизации» вообще можно будет считать разновидностью федералистской идеологии.

Понятно, что вышесказанное порождает дополнительный ряд вопросов. Прежде всего, есть ли у нас основания говорить о наличии *идеального типа* федерализма, очищенного от повседневных реалий той или иной страны? Далее, соотнося федерализм и демократию, следует опираться на их идеальные типы или же на действующие модели? Наконец, каким должно быть отношение к неказистому российскому федерализму — как к максимально возможному для нашей страны, в силу исторических и прочих условий, приближению к образцу или же, напротив, как к злонамеренному уходу от него? Иными словами, дальнейшее прояснение сложной взаимосвязи двух понятий, вынесенных в заголовок, имеет хорошие перспективы.

## Примечания

<sup>1</sup> Иванов В. Путин и регионы. Централизация России. М.: Европа, 2006. С. 16.

<sup>2</sup> Федерализм — враг демократии. Интервью с профессором Эдвардом Гибсоном // *Эксперт*. 31 октября 2005. № 41. См. также сборник статей под его редакцией: *Gibson E. (ed.). Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004.

<sup>3</sup> *King P.* Federalism and Federation. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1982. Chapters 3–4.

<sup>4</sup> *Riker W.H.* Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston: Little, Brown and Company, 1964. Boston, 1964. P. 14.

<sup>5</sup> См., например: *Каррер д'Анкосс Э.* Евразийская империя: история Российской империи с 1552 года до наших дней. М.: РОССПЭН, 2007.

<sup>6</sup> *Whitaker R.* A Sovereign Idea. Essays on Canada as a Democratic Community. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 1992. P. 116.

<sup>7</sup> *Riker W.H.* Op. cit. P. 142.

<sup>8</sup> *Smith G.* Mapping the Federal Condition: Ideology, Political Practice and Social Justice // *Smith G. (ed.) Federalism: the Multiethnic Challenge.* London & New York, 1995. P. 3.

<sup>9</sup> Такие дисбалансы порой могут быть весьма значительными. «Чтобы стать сенатором, в штате Калифорния требуется в 67 раз больше голосов, чем в штате Вайоминг. В Бразилии и Аргентине, чьи федеративные системы копировались с американского образца, перепады еще больше. В Бразилии один голос в штате Рорайма приравнивается к 144 голосам в штате Сан-Паулу. А в Аргентине один голос в провинции Огненная земля равен 180 голосам в провинции Буэнос-Айрес». См.: *Gibson E. (ed.)*. Federalism and Democracy in Latin America. P. 17. Подобный порядок цифр отличает и Российскую Федерацию.

<sup>10</sup> *Милль Дж. Ст.* Рассуждения о представительном правлении. Челябинск: Социум, 2006. С. 131–132.

<sup>11</sup> См.: *Ferguson N.* The Cash Nexus. Money and Power in the Modern World, 1700–2000. London: Allen Lane, 2001. P. 373.

<sup>12</sup> *Horowitz D.* Ethnic Groups in Conflict. Berkeley: University of California Press, 1985. P. 86.

<sup>13</sup> См.: *Ferguson N.* Op. cit. P. 372–373.

<sup>14</sup> *Ibid.* P. 372.

<sup>15</sup> *Ash T.G.* The History of the Present. London: Penguin books, 1999. P. 373.

<sup>16</sup> *Миронов Б.Н.* Социальная история России периода империи (XVIII — начало XX в.). СПб.: Дмитрий Буланин, 1999. Т. 1. С. 25.

<sup>17</sup> *Милль Дж. Ст.* Указ. соч. С. 316.

<sup>18</sup> *Бердяев Н.* Философия неравенства. Париж: YMCA-PRESS, 1970. С. 143.

<sup>19</sup> *Хобсбаум Э.* Эпоха крайностей. Короткий двадцатый век (1914–1991). М.: Независимая газета, 2004. С. 85.

<sup>20</sup> *Смит Дж.* Оценка советской национальной политики: к построению количественной модели // *Новая имперская история постсоветского пространства: сборник статей.* Казань: Центр исследований национализма и империи, 2004. С. 353.

<sup>21</sup> См.: *Martin T.* The Affirmative Action Empire: Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923–1939. Ithaca: Cornell University Press, 2001.

<sup>22</sup> Подробнее о том роли, которую этнический фактор играет в российской демократизации, см.: *Рыженков С.* Динамика трансформации и перспективы российского политического режима // *Неприкосновенный запас: дебаты о политике и культуре.* 2006. № 6. С. 46–59.

<sup>23</sup> *Wheare K.C.* Federal Government. New York & London: Oxford University Press, 1947. P. 228.

<sup>24</sup> *Валлерстайн И.* Миросистемный анализ: введение. М.: Территория будущего, 2006. С. 197.

<sup>25</sup> *Добрынин Н.М.* Новый федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск: Наука, 2003. С. 350.

<sup>26</sup> *Иванов В.* Указ. соч. С. 17.

<sup>27</sup> См.: *Захаров А.* E Pluribus Unum. Очерки современного федерализма. М.: Московская школа политических исследований, 2003. Глава 2.

## Глава 3

# Избирательная система и дух федерализма

*Поскольку законодательная власть прямо исходит от народа, то именно она и является самым непосредственным выразителем его могущества.*

**Алексис де Токвиль,**  
«Демократия в Америке»

**В**оживленной дискуссии, несколько лет назад предшествовавшей введению в нашей стране пропорциональной избирательной системы, практически без внимания оставался вопрос о том, как эта настойчиво внедряемая Кремлем и его сторонниками новация отразится на российском федерализме. В свете того, что новые веяния напрямую затрагивают конституционные основы нашей федерации, пренебрежение указанной темой со стороны экспертного сообщества выглядело довольно странно. Тем более что есть все основания полагать, что Государственная Дума, избираемая сугубо по партийным спискам, более подошла бы *унитарной*, а не *федеративной* стране.

В подтверждение этой отнюдь не голословной гипотезы можно привести целый ряд доводов. Федерализм, как не раз отмечалось в этой работе, и не только в ней, представляет собой довольно эффективную форму рассредоточения власти. Власть здесь *рассеяна* между различными игроками, каждый из которых, опираясь на свою порцию



полномочий, ведет непрекращающийся торг с остальными. В процессе этого торга федеральный центр и регионы, договорившиеся об определенных правилах взаимодействия, сдерживают и уравнивают друг друга, не допуская монополизации властного ресурса. «Все разновидности федерализма основаны на децентрализации, то есть на множественности властных центров, которая не только препятствует принятию решений в одной точке, но и предотвращает само формирование монопольного источника власти»<sup>1</sup>. Разумеется, одним из ключевых условий федеративного диалога выступает широкое представительство региональных интересов в общенациональных органах власти. Некоторые исследователи — наиболее видный из них Престон Кинг — утверждают даже, что сущностным признаком федерализма выступает не столько распределение компетенций между разными уровнями власти, сколько конституционно фиксируемое представительство регионов в центральных институтах<sup>2</sup>. И хотя в сообществе федералистов в целом этот тезис считается слишком сильным, с ним, по сути, никто не спорит.

I

Иначе говоря, голос регионов должен полноценно и внятно звучать на государственном уровне. И гарантировать это обязан прежде всего парламент федерации. Именно по этой причине в федеративных государствах дизайну представительных учреждений в целом и избирательной системы в частности придается особое значение. Как констатирует Рональд Уоттс, «в каждой федерации существуют специальные установления, внедряющие в структуру центральных органов власти элементы представительства территориальных образований, которые

составляют федерацию»<sup>3</sup>. Известно, что парламентские институты федераций, за исключением весьма редких случаев, являются *двухпалатными*. Причем, по мнению специалистов, выбор между одной палатой или двумя палатами никак нельзя считать исключительно *техническим* вопросом институционального строительства. За любым таким решением, принимаемым в ходе создания или преобразования государства, стоят два противоположных видения демократии. Первому соответствует чисто *мажоритарная* трактовка народного контроля в отношении легислатуры; согласно этому взгляду, парламент, избранный путем прямых и всенародных выборов, в полном объеме отражает непосредственную волю населения и потому является самодостаточным. Он не нуждается в верхней палате, поскольку таковая способна лишь препятствовать реализации депутатами представительских функций. Данную точку зрения блестяще выразил один из видных деятелей Великой французской революции Эммануэль Жозеф Сиейес: «Если вторая палата во всем соглашается с первой, то она бесполезна; если же не соглашается — она опасна»<sup>4</sup>.

Естественно, сторонники бикамерализма (и федерализма) не согласны с подобными аргументами, отталкиваясь при этом от установочного принципа, который в формулировке Джона Стюарта Милля звучит так: «При каждой форме правления должен существовать центр сопротивления преобладающему влиянию»<sup>5</sup>. Они опираются на *либеральное* понимание демократии, настаивая на том, что верхняя палата должна сдерживать и уравновешивать потенциально агрессивное большинство нижней палаты, так как именно она защищает индивидуальные, групповые, региональные интересы — интересы того или иного *меньшинства*. (Вновь обратим внимание на отмеченный нюанс — о том, насколько он важен для анализа

взаимоотношений федерализма и демократии, говорилось в предыдущей главе.) И в данном смысле само ее существование исключительно важно для поддержания стабильности любого общества, сложного по своему составу. По словам лорда Солсбери, британского премьер-министра XIX века, палата лордов «представляет вечные аспекты мироощущения нации в противовес временным его аспектам, воплощенным в палате общин»<sup>6</sup>. По отношению к федеративному государству аналогичное по смыслу высказывание было бы еще более верным. Более того, соглашаясь с конституционной системой, игнорирующей двухпалатную легислатуру, нация свидетельствует о неготовности практиковать столь передовую — и в силу это сложную — политическую форму, как федерализм. И здесь вполне можно согласиться с констатацией классика: «Если сообщество в своей жизни руководствуется мнением большинства народа, то, скорее всего, оно не нуждается в федеральном устройстве; его вполне удовлетворяет и унитарное правительство»<sup>7</sup>.

Именно эта перманентная ориентация на меньшинство, отличающая верхние палаты, делает их особенно востребованными в федеративных государствах. Поскольку федерализм являет собой сочетание самоуправления и разделенного правления, стремления к самостоятельности при одновременном добровольном отказе от некоторых ее элементов, вопрос отстаивания прав отдельных регионов и территорий здесь всегда стоит остро. Сосуществование палат позволяет эффективно комбинировать *политические* устремления нации, выражаемые политическими партиями, с интересами *территориальных* сообществ, составляющих федерацию. «Принцип независимости штатов стал преобладающим при формировании сената, а принцип народовластия — при образовании палаты представителей», — говорит Алексис де Токвиль о кон-

грессе США<sup>8</sup>. Один тип политической фрагментации здесь не соотносится с другим: для политических дебатов резервируется нижняя палата, в то время как в верхней палате выясняются отношения субъектов и федерального центра. В итоге несовпадение структурных разломов, отражаемых каждой из палат, и вынесение разноплановых по своей сути конфликтов на различные политические площадки превращает парламент в целом в действенный механизм защиты интересов большинства и меньшинства *одновременно*. Иначе говоря, принцип бикамерализма, позволяющий упорядочить принятие решений в многомерном политическом пространстве, представляет собой институциональную модель, снимающую дилеммы коллективного действия в их парламентском исполнении<sup>9</sup>.

Здесь уместно обратить внимание на то, насколько опасно для федеративного государства хаотичное смешение двух упомянутых арен противоборства: как только центр и регионы (или регионы и регионы) начинают спорить между собой, вооружаясь различными *партийными* знаменами и апеллируя к разным *партийным* лозунгам, возникает риск *территориального* размежевания по линиям партийно-идеологических противоречий. Безоглядно уходя в политику в идейном смысле слова, территориальное представительство регионов в общенациональном парламенте перестает выполнять свои прямые функции: депутаты начинают заниматься отстаиванием интересов своих партий, забывая о регионах, отправивших их в парламент. В ситуации, когда центральная власть слаба, а устойчивые общенациональные партии отсутствуют, такие процессы с большой вероятностью могут завершиться распадом страны. И если унитарное государство с присущей ему «управленческой вертикалью», подобное, скажем, Украине, может позволить себе роскошь политической идентификации электората по географическому признаку, то при

федеративном устройстве, которое отличает высокая степень самостоятельности территорий, составляющих государственное целое, это весьма рискованно. Об этом убедительно свидетельствует, например, опыт Канады, где культурно-лингвистический сепаратизм Квебека выступил детонатором чисто географического сепаратизма западного побережья страны<sup>10</sup>.

В России 1990–1993 годов, где одновременно сложились три центра политического притяжения в лице реформаторов, коммунистов и региональных лидеров, лагеря могли договариваться между собой только попарно: договоренности той или иной пары никогда не устраивали третьего партнера<sup>11</sup>. Принять в таких условиях новую конституцию, упорядочивающую взаимоотношения различных уровней власти, было невозможно. В свою очередь, отсутствие нормального регулирования обрекало федерацию на хроническую неустойчивость: наиболее ярким ее выражением стал так называемый «парад суверенитетов», развернутый лидерами этнических республик в борьбе за всевозможные преференции и льготы. Разработчики Конституции 1993 года попытались устранить опасность подобного тупика в будущем. (Этот «точечный» комплимент, адресуемый Конституции 1993 года, отнюдь не отменяет моего негативного отношения к внедренной ею дефектной модели разделения властей, а также категорического неприятия тех средств и методов, которые использовались президентом Борисом Ельциным для ее навязывания обществу.) Эту задачу выполнило учреждение по-настоящему двухпалатной легислатуры, которое размежевало две оси политического противостояния. «Наличие двух палат, предусмотренное новой конституцией, позволило разделить два измерения конфликта (“левые — правые” и “центр — регионы”), превратив каждую палату в институциональную арену, на которой преобладала лишь одна ось политических

споров»<sup>12</sup>. Тем самым, однако, была выполнена только половина дела, ибо не менее важную роль в поддержании стабильности федерации играет вопрос о том, *каким образом* комплектуются обе палаты. Прежде всего, обратим внимание на Государственную Думу, поскольку именно ее недавнее реформирование поставило точку в масштабной реконфигурации российского федерального парламента, осуществленной под руководством президента Владимира Путина.

## II

Современные федерации довольно широко применяют избрание депутатов по партийным спискам, так что Россия, объявившая о переходе к полностью пропорциональной системе, в этом ряду не будет одинока. Стоит, правда, заметить, что принципиальную роль в федеративном строительстве играет не столько сам метод избрания парламентариев («списки» — «округа») и даже не распределение полномочий между исполнительной и законодательной властью («президентская» или «парламентская» республика), сколько наличие в стране *интегрированных* партий<sup>13</sup>. Речь идет о политических партиях, присутствие которых во власти в равной мере ощущается на всех этажах федеративного здания — и в центре, и в регионах, причем обеспечивается оно за счет того, что политики одного уровня состоят в прочных и постоянных *организационных* отношениях с политиками других уровней. Некоторые авторы заходят даже столь далеко, что называют отлаженную подобным образом партийную систему «наиболее основательным источником федеральной стабильности», доминирующим над прочими элементами федеративного дизайна — такими, например, как использование права вето или способы внесения попра-

вок в конституцию<sup>14</sup>. Партии такого рода *скрепляют* страну, причем достигается это отнюдь не демократическим централизмом с присущим ему полным единодушием федеральной верхушки и региональных отделений и неизбежными организационными выводами в случаях внутренней смуты, как нередко считают у нас. Напротив, гарантией федеративных свобод выступает способность региональных партийных ячеек, оставаясь в рамках своей партии, сдерживать централистские поползновения, исходящие от федерального партийного начальства.

Присмотревшись к тому, как данная система работает на практике, российский наблюдатель будет весьма обескуражен. Рыхлость структурных образований здесь сразу бросается в глаза; с отечественной точки зрения такие партии как бы и не партии вовсе, ибо при их формировании во главу угла ставится прежде всего способность того или иного кандидата *победить на выборах*. Преданность же «идеологии» или «лидеру» в расчет почти не берется. К примеру, демократы и республиканцы США с марксистских времен остаются для нас примером того, как не нужно строить политическую партию; однако, как ни парадоксально, именно аморфность, открытость и гибкость подобного рода партий, имеющих во всех англосаксонских федерациях, идеально вписывают их в изначально изменчивый и текучий федералистский контекст<sup>15</sup>. Предвыборные списки таких партий в полном смысле слова «произрастают» снизу, поскольку в них попадают не те местные активисты, которых хотело бы поощрить партийное руководство, но люди, умеющие побеждать, — то есть *пользующиеся авторитетом в своем регионе* и способные тем самым поддерживать партию, с которой они взяли сотрудничать. В противовес сказанному, партии, выстраиваемые и управляемые сугубо сверху, как в России, с федеративным порядком имеют весьма мало общего, о чем свидетельствует новей-

ший опыт отечественных избирательных кампаний, когда лучшей рекомендацией кандидата выступает его фото в обнимку с каким-нибудь популярным деятелем федерального уровня или манифест в его поддержку, тем же деятелем подписанный. В подлинно федеративной политической системе такого рода предвыборные аргументы едва ли сработают.

В описанных выше партиях складывается совершенно особая система *политической мотивации*, ориентирующая элиты страны на поддержание и совершенствование федеративного порядка. Местные политики, приглашаемые в ту или иную партию, исходя из «умения побеждать», заведомо будут крайне самостоятельными. На них трудно прикрикнуть сверху, поскольку в случае конфликта и перехода такого персонажа в другую партию в проигрыше окажутся прежде всего его бывшие соратники. Они неразрывно связаны с регионами, которые представляют. Российская мотивационная пирамида, в которой региональный или муниципальный деятель жизненно заинтересован в том, чтобы «прибиться» к какому-нибудь авторитетному и денежному партийному стягу, так как без этого просто смерть, здесь встает вверх дном, а привычная для нас модель клиентелы выворачивается наизнанку. Ибо в итоге федеральные структуры заинтересованы в региональных кадрах гораздо больше, нежели эти местные политики — в них самих. Конечно, партия, вынужденная мыслить и действовать в региональном и федеральном ключе одновременно, в особенности в тех случаях, когда она руководит как федеральным правительством, так и правительством отдельных штатов, иногда переживает тяжелые периоды внутренней разъединенности, нечто вроде «*федералистской шизофрении*», поскольку интересы центра далеко не всегда совпадают с интересами составных частей федерации. Но в конечном счете эта раз-



двоенность *благотворна*, поскольку именно она и делает федеративный порядок непоколебимым. Следующий пример поможет пояснить, каким образом эта схема воплощается в политическую практику.

Австралию причисляют к наиболее успешным федерациям мира, хотя ее опыт в данном отношении был весьма драматичным. Образовавшись в 1901 году в качестве децентрализованного союза шести самостоятельных штатов, к середине 1940-х годов эта страна оказалась на пороге упразднения федеративной структуры. Дело в том, что местная лейбористская партия с самого своего возникновения была активной противницей федеративного устройства, поскольку ее социалистическая природа здесь, как и везде, требовала максимальной централизации политической и экономической жизни. Потребности послевоенного восстановления предоставили ей удобный повод выдвинуть эту тему на первый план. В конце Второй мировой войны, после трехлетней пропагандистской подготовки, вопрос о дальнейшем сохранении федерализма был вынесен на всенародный референдум, причем общенациональное правительство активно убеждало граждан сказать федерализму «нет». Речь шла о «замораживании» на пятилетний по меньшей мере период (с возможностью последующей пролонгации) целого ряда ключевых полномочий субъектов федерации с передачей их федеральному парламенту<sup>16</sup>. Парадокс ситуации заключался, однако, в том, что для региональных отделений этой интегрированной партии, которым также приходилось регулярно подтверждать свое право на власть в отдельных штатах, согласие покончить с региональными вольностями оказалось бы, с электоральной точки зрения, самоубийственным. В итоге возглавляемые лейбористами правительства четырех из шести австралийских территорий в ходе референдума 1944 года широко агитировали за сохранение федеративной модели — не-

смотря на общепартийную линию. Федерализм в результате выжил, но что еще более удивительно, лейбористская партия после этого тоже не развалилась<sup>17</sup>.

Какие выводы из приведенной истории может сделать отечественный наблюдатель? Прежде всего, идеальная партия в федеративном государстве — это не железобетонная конструкция ленинского типа, столь привычная для нас, но *аморфная, непрочная, условная* коалиция, объединяющая в своих рядах самые пестрые региональные силы. Она, безусловно, ориентирована на местные элиты, но ставка при этом делается не на приверженность последних тем или иным придуманным в столице «программным» лозунгам и не на их готовность быть частью общенациональной сети политического патронажа, а на способность местных политиков оставаться у власти демократическим путем, то есть регулярно выигрывать выборы. В подтверждение этих догадок сошлемся на весьма типичное описание американской партийной системы: «Демократическая и республиканская партии представляют собой две широкие конфедерации в основном независимых парторганизаций штатов, которые объединяются в общенациональном масштабе сугубо ради победы на выборах. Несмотря на огромное общественное внимание, уделяемое партиям на общенациональном уровне, реальные центры партийной организации, финансов, власти надо искать в штатах и муниципалитетах. Отсутствие централизации в партийной жизни вносит вклад в поддержание нецентрализованного правления в Соединенных Штатах в целом, а также в сохранение высокой степени общественного контроля даже перед лицом «большого правительства»<sup>18</sup>.

Такие партии удобны: вопреки тому, что можно было бы ожидать, их бескрайняя гибкость не *ослабляет*, а *укрепляет* федеральный порядок. Ведь партия, опирающаяся не на *один*, а на *несколько* политических центров, гарантирует

самое широкое представительство региональных интересов. Внутри нее происходит бесконечный торг между апологетами центра и сторонниками периферии — торг, который позволяет уподобить такую партию самой федерации. В основе партийной коммуникации здесь лежит диалог, постоянный обмен мнениями и позициями. Таковы, в частности, канадские, индийские, австралийские партии. И вовсе не таковы — партии российские, до сих пор, несмотря на второе десятилетие демократического эксперимента, заряженные на монолог и торжество «единственно правильной» установки. Последнее обстоятельство, впрочем, естественно. Интегрированная партийная система не возникает сама по себе: повсюду, где таковая уже есть, она оказывалась продуктом сознательного и целенаправленного дизайнера — «такого дизайнера институтов, который заставляет политиков создавать партии определенного типа, поскольку именно этот тип, и никакой другой, наилучшим образом служит их интересам»<sup>19</sup>. Если же в ряду ценностей, вдохновляющих политические элиты огромной и сложносоставной страны, федерализм отсутствует, неминуемо появление партийных проектов совершенно иного рода.

Учитывая несовершенство российских партий, запечатленное прежде всего в их вершущем происхождении и слабой связи с регионами, возложение на них полной ответственности за комплектование нижней палаты парламента представляется, с федералистских позиций, преждевременным. И это — по меньшей мере. По-видимому, не слишком далеки от истины те исследователи, по мнению которых «все российские партии рассматривают федерализм в лучшем случае как неизбежную обузу»<sup>20</sup>. Государственная Дума традиционно выступает в централистском духе именно потому, что заседающие там партийные группы по большей части *не имеют региональных и муниципальных корней*. Разумеется, вполне прогнозируемым следст-

вием внедрения новой системы стало *еще большее ослабление* регионального начала в Государственной Думе со- зыва, избранного в конце 2007 года, которое, возможно, и не вызывало бы волнения, если бы не параллельно идущая и уже вполне зримая институциональная деградация Со- вета Федерации. Поскольку в современном отечественном контексте суррогатные (за редкими исключениями) поли- тические партии императивно вынуждены подыгрывать ис- полнительной власти, которая санкционирует их создание и, главное, финансирование, депутаты, командированные ими в парламент, сначала будут чувствовать себя делегата- ми федерального партийного руководства и только потом, да и то далеко не всегда, представителями собственных территорий. Между тем в нынешней Москве настоящих фе- дералистов по вполне понятным причинам почти не оста- лось, а это означает, что система политических мотиваций, вдохновляющих политиков всех уровней, более не содер- жит в себе «закваски», на которой могли бы подняться пар- тии нового типа. Таким образом, круг замыкается: федера- лизм исчезает, потому что отсутствует поддерживающая его партийная система, а интегрированные партии не скла- дываются, поскольку от федерализма как от заведомо не- централизованной организации политического простран- ства уже нет и следов.

Кому-то может показаться, что упадок регионального представительства в Государственной Думе можно было бы компенсировать переходом к *прямому избранию* чле- нов Совета Федерации. Оставляя за скобками вопрос о практической реализуемости подобной инициативы в обо- зримой перспективе, следует сказать, что, будь даже такой «размен» возможен, проблему в целом он не решит. Дело в том, что новые «сенаторы», даже будучи самыми предан- ными и последовательными борцами за интересы своих территорий, в нынешних конституционных рамках никак не

смогут развернуться в полную силу. В отличие от конституций многих других федеративных государств, российский Основной закон позволяет нижней палате большинством голосов перекрывать решения, принимаемые верхней палатой. А это означает, что любой президент, имеющий «контрольный пакет» голосов в Государственной Думе, может позволить себе *не считаться* с мнением субъектов Федерации, консолидированно представленным в верхней палате. Наличие в «первой демократической» Конституции подобной нормы весьма символично: за этим странным юридическим фактом стоит не что иное, как стойкая приверженность творцов нынешнего российского государства мажоритарной, плебисцитарной, авторитарной трактовке демократии, игнорирующей ключевую для федерализма проблему меньшинства — будь то меньшинство этническое или политическое. И без внесения в Основной закон соответствующих коррективов справиться с этой аномалией невозможно.

### III

Итак, какова же предстающая перед нами институциональная диспозиция? Как пронизательно отмечают североамериканские исследователи, «представительство [в парламенте] — одна из таких тем, которые на первый взгляд кажутся простыми, но при более тщательном рассмотрении постепенно усложняются, причем до такой степени, что в конце уже совершенно невозможно разобраться, что здесь к чему и как со всем этим работать»<sup>21</sup>. В случае федеративного государства проблема приобретает дополнительную сложность, поскольку граждане земель, штатов, областей должны избирать в общенациональный парламент политиков, не просто способных *защищать* ин-

тересы их региона, но готовых, в случае необходимости, иногда *пренебрегать* этими интересами в пользу федеративного целого. Иными словами, как бы парадоксально это ни звучало, политическое видение такого народного представителя должно быть гораздо шире местнических и региональных горизонтов его собственных избирателей, но при этом он ни в коем случае не должен забывать о территории, где был избран. Если же той или иной федерации, в отличие от России, присуще развитое региональное самосознание, отмеченная выше проблема делается еще более острой. Впрочем, с региональным самосознанием и в самой России все не так просто. Здесь не место выносить оценку теориям «культурной монотонности», якобы отличающей нашу страну, но все же скептически стоит обратить внимание, во-первых, на относительно пестрый этнический состав российского населения, а во-вторых, на стремительное оформление в 1990-е годы феномена «региональной политической идентичности», неоднократно описанного отечественными исследователями<sup>22</sup>. Иными словами, как только политическое развитие страны войдет в естественное русло, мы обязательно столкнемся с той же дилеммой регионального и федерального, о которой только что было сказано.

Федеративное устройство предъявляет вполне определенный набор требований к структуре и принципам формирования общенационального парламента. Во-первых, как отмечалось выше, оптимальной моделью в подобных случаях представляется наличие в легислатуре двух палат. Во-вторых, члены верхней палаты должны быть институционально связаны с территориями, которые они представляют, получая свой мандат либо напрямую, в ходе всенародного голосования, либо с санкции органа региональной власти, избираемого населением. В-третьих, нижняя палата при любых способах ее формирования также должна со-

стоять из людей, для которых интересы субъектов федерации остаются если и не приоритетными, то по меньшей мере равноценными по отношению к интересам государства в целом. Наконец, в-четвертых, решения, принимаемые верхней палатой, должны быть гарантированы от посягательств нижней палаты.

Как выглядят эти положения в применении к нашей стране? Отчасти об этом уже говорилось выше, например в связи с конституционной нормой, позволяющей Государственной Думе игнорировать мнение Совета Федерации. Что касается самого принципа наличия двух палат, по-прежнему закрепленного в Конституции Российской Федерации, то он в последнее время претерпел значительные метаморфозы. Причем наиболее ощутимый эффект произвело даже не изгнание с парламентской скамьи регионального начальства, а радикальное изменение способа утверждения губернаторов. Очевидно, что переход к системе президентских назначений высших должностных лиц субъектов нашей Федерации влечет за собой *трансформацию природы* верхней палаты, ибо «сенаторы», делегируемые в нее президентскими назначенцами, едва ли могут считаться полноценными представителями своих регионов, поскольку населением они *не избираются* и, следовательно, проходят лишь частичную региональную легитимацию. (Символическое участие региональных парламентов в процедуре назначения, практикуемое сегодня, отнюдь не отменяет сказанного.) В результате в Совете Федерации, в последние годы и без того постоянно являющем примеры необычайного почтения к федеральной власти, резко усиливается роль *централистского лобби*. При такой постановке вопроса верхняя палата вообще перестает выполнять свои федералистские задачи, и, следовательно, само присутствие регионов в федеральных органах власти радикально минимизируется.

Состоявшееся преобразование нижней палаты *усиливает* эти негативные тенденции. Поскольку стопроцентное комплектование Государственной Думы предлагается партиями, отношения которых с регионами носят формально-механический, условный характер, депутатский корпус завтрашнего дня заведомо не будет иметь собственного голоса в федеративном торге. В градации различных видов лояльности, которыми связан депутат «нового типа», привязанность к территории занимает одно из последних мест. Партийное начальство, от которого он теперь полностью зависит, ориентировано на Москву. Губернатор, с которым он взаимодействует, также связан с подчиненным ему регионом лишь косвенно. Избиратели же в привычном смысле, то есть люди из плоти и крови, способные в момент выборов поддержать парламентария в обмен на помощь в решении их повседневных проблем, его более не интересуют. На этот аспект стоит обратить особое внимание, поскольку депутат федерального парламента в России традиционно рассматривался населением не только (и не столько) как законодатель, но и как своего рода местный заступник, миниатюрный уполномоченный по правам человека. Теперь же народные избранники почти полностью лишены стимулов для подобных занятий. Следовательно, связь парламентариев с электоратом окончательно становится виртуально-символической.

В пользу внедрения пропорциональной системы нередко приводят тот аргумент, что она укрепит российские партии, сделает их дееспособными и ответственными. Однако верится в это с трудом, ибо нынешняя второстепенная и приниженная роль парламента в отечественной политической системе в принципе не позволяет партиям развиваться. *Беспартийный президент, независимое от депутатов правительство и назначаемые губернаторы* не предполагают существования рядом с собой по-настоящему сильных



политических партий. В итоге отечественные партии сражаются друг с другом по большому счету без всякого смысла: подобно тому, как на федеральном уровне партийное большинство Государственной Думы отстранено от заполнения министерских вакансий, партийное большинство любого краевого, областного, республиканского законодательного собрания не имеет возможности предопределять формирование исполнительной власти своего региона. Между тем, чтобы стимулировать политическое сознание, подобающее федеративной государственности, партия должна регулярно бороться за власть, причем как в центре, так и на местах, обучаясь тем самым рассматривать реальность в духе упомянутой «федералистской шизофрении» — под двумя углами зрения сразу. Именно так зарубежные партии воспитывают ту культуру диалога, которая замечательным образом явила себя в австралийском казусе полувековой давности.

Стоит, впрочем, задуматься над вопросом: а не отстаем ли мы от времени, призывая сегодня, в начале XXI столетия, к формированию в стране интегрированных партий? К сожалению, в пользу такой гипотезы можно привести довольно веские соображения. Партийная система западного мира формировалась в условиях, не очень похожих на кондиции постмодерна; выступая порождением совсем другой эпохи, она сейчас с большим трудом пытается вписаться в параметры глобализации. В те времена, когда западные партии складывались и крепили, Россия решала совершенно иные проблемы, в итоге заметно отстав в своем партийном развитии. Теперь же, когда рассуждения о кризисе традиционного партийного структурирования стали за рубежом общим местом, мы озаботились партийным строительством. Разумеется, его результаты просто не могут не быть противоречивыми: с одной стороны, вполне в духе классических стандартов, выстраиваются, как минимум на бумаге, партии с

территориальными отделениями и фиксированным членством, но, с другой стороны, вполне в духе постмодернизма, у них обычно отсутствуют какие-либо идейные ориентиры и цели. Кроме того, эти партии не имеют доступа к рычагам реальной власти, ибо в России, как и в большинстве «демократий» третьего мира, подлинное партийное разнообразие и конкурентная политика не пользуются особым авторитетом среди правящего класса и заботливо ограничиваются. Наш федерализм — это *федерализм без партий*. Именно здесь кроется один из главных его дефектов.

Обобщая, вполне можно сказать, что переход к пропорциональной системе выборов отразится на российском федерализме не лучшим образом. Из-за институциональной неполноценности Совета Федерации, обусловленной особенностями нашего конституционного устройства и усугубившейся внедрением процедуры президентского назначения губернаторов, регионы испытывают явный *дефицит представительства* своих интересов на федеральном уровне. Нижняя палата, в которой ликвидируется представительство от территориальных округов, еще менее связана с субъектами федерации, чем предыдущий ее состав. Поскольку интегрированные партии в стране по-прежнему отсутствуют, усиление партийной компоненты в думской политике окончательно переориентирует парламентскую работу на обслуживание федерального центра. В результате федеративный торг как феномен, лежащий в основе любой федерации, окажется в точке замерзания, парламент еще более ослабеет, а партии останутся столь же декоративными, как и сегодня. Что действительно изменится, так это степень контроля, который осуществляет президентская администрация над Федеральным Собранием. Но эта тенденция не имеет ничего общего ни с федерализмом, ни с демократией, ни с политическим могуществом народа, о котором в свое время говорил Алексис де Токвиль.

## Примечания

<sup>1</sup> *Elazar D.J.* Constitutionalizing Globalization. The Postmodern Revival of Confederal Arrangements. Lanham: Rowman & Littlefield, 1998. P. 55.

<sup>2</sup> См.: *King P.* Federalism and Federation. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1982.

<sup>3</sup> *Watts R.L.* Representation in North American Federations: A Comparative Perspective // *Olson D.M., Franks C.E.S.* (eds.) *Representation and Policy Formation in Federal Systems.* Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, 1993. P. 291.

<sup>4</sup> Цит. по: *Hague R., Harrop M.* Comparative Government and Politics. 5th ed. L.: Palgrave, 2001. P. 220.

<sup>5</sup> *Милль Дж. Ст.* Рассуждения о представительном правлении. Челябинск: Социум, 2006. С. 255.

<sup>6</sup> См.: *Hague R., Harrop M.* Op. cit. P. 220.

<sup>7</sup> *Wheare K.C.* Federal Government. New York & London: Oxford University Press, 1947. P. 251.

<sup>8</sup> *Токвиль А. де.* Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992. С. 106.

<sup>9</sup> См., например: *Tsebelis G., Money J.* Bicameralism. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

<sup>10</sup> Подробнее об этом см.: *Захаров А.* E Pluribus Unum. Очерки современного федерализма. М.: Московская школа политических исследований, 2003. Глава 4.

<sup>11</sup> Подробнее см.: *Remington T.F.* The Russian Parliament: Institutional Evolution in a Transitional Regime, 1989–1999. New Haven & London: Yale University Press, 2001. P. 151–159.

<sup>12</sup> Ibid. P. 158.

<sup>13</sup> Подробный анализ этого понятия см. в работе: *Filippov M., Ordeshook P., Shvetsova O.* Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. P. 190–196.

<sup>14</sup> Ibid. P. 182.

<sup>15</sup> Здесь мне приходится пренебрегать довольно серьезными различиями между политическими партиями в США и, например, в Канаде. Они, безусловно, имеют место, но должны рассматриваться отдельно и в другом месте.

<sup>16</sup> Подробнее об этом см.: *Wheare K.C.* Op. cit. P. 151–152.

<sup>17</sup> *Filippov M., Ordeshook P., Shvetsova O.* Op. cit. P. 201–203.

<sup>18</sup> *Elazar D.J.* *American Federalism: the View from the States.* 2nd ed. N.Y.: Thomas Crowell Company, 1972. P. 45.

<sup>19</sup> *Filippov M., Ordeshook P., Shvetsova O.* Op. cit. P. 196.

<sup>20</sup> *Ibid.* P. 312.

<sup>21</sup> *Franks C.E.S., Olson D.M. (eds.).* *Representation and Policy Formation in Federal Systems.* P. 5.

<sup>22</sup> См., например: *Бусыгина И.М.* *Политическая регионалистика.* М.: РОССПЭН, 2006. Глава 10.

## Глава 4

# Федерализм в России и Европе: опыт сопоставления

*Тот, кто хочет что-то понять о современной Европе, не должен упускать из вида, что даже сегодня ее жизнь, идеология и политика «феодалы» по сути.*

**Йозеф Шумпетер,**

«Капитализм, социализм и демократия»

**Н**а первый взгляд, сравнение незрелого опыта российского федерализма с его европейскими образцами представляется занятием довольно бессмысленным. С одной стороны, в России мы имеем дело с обществом, навечно, как порой представляется, застрявшим в состоянии транзита (если этот «транзит» у нас вообще был) и экспериментировавшим с федералистскими схемами как бы поневоле. Более того, сегодня вполне можно утверждать, что наши эксперименты оказались тщетными — федерализм отечественной сборки столь же далек от федералистского идеала, насколько «управляемая демократия» непохожа на настоящую демократию. Основная масса российского населения вообще безразлична к федерализму, а так называемые элиты склонны приписывать ему — и это в самом лучшем случае — сугубо инструментальную ценность. В практике федералистской государственности здесь постоянно проступают рецидивы унитариз-

ма, а добровольные договоренности регулярно подменяются откровенным принуждением, в последние годы решительно потеснившим прочие инструменты выработки консенсуса.

С другой стороны, Европейский союз в последние десятилетия весьма преуспел в совершенствовании гражданских и правовых добродетелей и в силу этого, по-видимому, естественным образом предрасположен к реализации федералистских рецептов. Присущее настоящему федерализму органичное сочетание самоуправления и разделенного правления в Европе работает даже там, где для него пока не созданы необходимые государственно-правовые формы. Федерализация европейского континента началась не под влиянием злополучных обстоятельств, как в новой России, и была не судорожной и хаотичной, но шла вполне эволюционным путем, вызревая исподволь и постепенно. Разработка общеевропейской конституции и последующее преобразование ее в договор стали закономерным итогом политической, культурной, экономической близости причастных к интеграционным процессам стран. Причем временные неудачи на этом пути не должны обманывать: пружина интеграции отпущена, и воспрепятствовать ее ходу сегодня, скорее всего, уже невозможно.

I

Казалось бы, всякие сопоставления при таком раскладе окажутся не слишком плодотворными. По моему мнению, однако, проблемы молодого российского федерализма вполне достойны того, чтобы попытаться вписать их в общеевропейский контекст, ибо компаративистика на грани провокации давно зарекомендовала себя как наиболее

плодотворная разновидность сравнительного анализа. Кстати, в пользу такого подхода сразу же можно привести серьезнейший аргумент. Дело в том, что для Европы федерализм — *детище столь же неродное, как и для России*, поскольку классических федераций, за исключением Швейцарии, здесь не было. Последняя, кстати, была единственной европейской страной, упоминаемой в составленном Кеннетом Уэйром в середине XX века списке четырех «подлинных» федераций<sup>1</sup>. (Причем сказанное, на мой взгляд, отнюдь не противоречит отмеченному выше факту спорадического возникновения федеративных государств на месте европейских империй, ибо этот процесс состоялся довольно поздно.)

Особое место занимает случай Германии, где, несмотря на богатейшую традицию регионального разнообразия, утверждение по-настоящему федеративной системы состоялось только после иностранной оккупации. Конечно, трудно спорить с немецкими авторами, по мнению которых «нельзя разобраться в немецком федерализме, не принимая во внимание опыт Священной римской империи, Германской конфедерации после 1815 года, империи Бисмарка после 1871 года, Веймарской республики 1919–1933 годов»<sup>2</sup>. Но не менее хорошо известно и то, насколько яркими сторонниками федерализации немецкого государства в 1945 году были французы и англичане, которые хотели максимально ослабить конкурента, сумевшего дважды на протяжении всего лишь четверти века бросить им вызов. А американские оккупационные силы, также навязывавшие немцам федерализм, стремились с его помощью избежать потенциальной «балканизации» Германии и вытекающей отсюда неуправляемости побежденных территорий. И именно эти акторы, а не сами немцы, предопределили в середине XX века выбор федералистской опции.

Что касается прочих экспериментов на этом поприще, то они пока слишком свежи, чтобы поддаваться оценке. Не прошло еще и двадцати лет, как Бельгия, а также Босния и Герцеговина оформились в качестве федераций, причем и в том, и в другом случае предсказывать им неминуемый успех могут только крайне самоуверенные люди<sup>3</sup>. Прочие же новации этого рода — например, случаи Италии и Испании — не допускали федерализации *de jure*, ограничиваясь федерализацией *de facto*, а их планы на будущее не предполагают выхода за эту границу<sup>4</sup>. Что же, наконец, до Восточной Европы, то ее невосприимчивость к федерализму порой просто удивительна; многим из так называемых «молодых демократий» федерализм принес бы очевидные выгоды, но его арсенал в бывших социалистических странах абсолютно не востребован. Иными словами, российско-европейский разговор о федерализме можно характеризовать как диалог новичков, а это значит, что польза от него может быть несомненная.

Далее, любопытные точки соприкосновения двух проектов выявляет и тот факт, что Европа и Россия взаимно подталкивали друг друга к знакомству с принципами федерализма. В Российской империи федералистские идеи, как правило, были составной частью политической культуры западников. Русские учились федерализму у зарубежных мыслителей, неразрывно сочетая эту идеологию с либеральными и демократическими убеждениями. Представить себе русского славянофила-федералиста довольно трудно, и это вовсе не удивительно: концепт, предполагавший защиту отдельного и индивидуального, не вписывался в логику мышления, которое апеллировало к соборности и всеединству. Здесь я предвижу законные возражения, на которые упреждающим образом и отвечаю. Что касается идеи панславянского



братства, весьма популярной во второй половине XIX века, то в ней действительно просматривались бесспорные федералистские мотивы, однако даже их наличие не позволяет говорить о том, что в панславизме мы имели дело с подлинно федералистской идеологией — в конечном итоге этот набор идей оформлял территориальное расширение Российской империи. Кроме того, панславизм вовсе не был русским изобретением: его первыми пропагандистами стали представители чехов, словенцев, сербов и других славянских народов Австро-Венгерской империи, пытавшихся идейно защититься от немецкого доминирования.

Наконец, отечественные марксисты, особенно на национальных окраинах, под влиянием западной политической мысли заимствовали инструментальное увлечение федерализмом у своих австро-венгерских единомышленников. Проведенное большевиками внедрение в российскую государственность федералистских элементов напрямую было связано с реализацией права наций на самоопределение: в контексте Российской империи «предложение самоопределения не только должно было успокоить подозрительно настроенные народы, но и ставило задачу порвать с шовинизмом господствующей нации»<sup>5</sup>. Парадоксальным образом аналогичные лозунги с начала XX века активно отстаивались либералами Запада. Несмотря на непрерывающуюся теоретическую полемику между последователями Владимира Ленина и Вудро Вильсона, факт остается фактом: русские большевики и американские либералы, используя в качестве тарана лозунг национального самоопределения, с двух сторон расшатывали твердыни европейских империй<sup>6</sup>. То обстоятельство, что в советской конституции всегда сохранялось право республик на сецессию («самоопределение вплоть до отделения»), красноречиво говорит о том, по

каким теоретическим образцам выстраивалась федеративная модель СССР.

Иными словами, с влиянием европейцев на русский федерализм все более или менее ясно. Но как Россия могла повлиять на федерализацию Европы? Здесь взаимодействие столь же очевидно. В своей главной работе, написанной в разгар противостояния двух общемировых военных лагерей, Уильям Райкер отмечал, что общеевропейская федерация может сформироваться только при наличии «существенной внешней угрозы»<sup>7</sup>. Действительно, холодная война и противостояние советскому лагерю заметно стимулировали интеграционные процессы в Западной Европе, а боязнь агрессии со стороны сталинского Советского Союза сыграла немалую роль в размышлениях, которым после Второй мировой войны предавались творцы европейской интеграции. Рассуждая о путях предотвращения нового масштабного конфликта на континенте, Жан Монне в 1948 году писал: «Действия стран Западной Европы, чтобы быть на уровне обстоятельств и угрожающей нам опасности... должны стать объединенными действиями западной федерации, создание которой является обязательным условием успеха»<sup>8</sup>. Фактически ту же мысль в 1950 году высказывал и один из наиболее ревностных приверженцев европейского федерализма, депутат Европейского парламента Альтеро Спинелли: «СССР удастся остановить лишь после того, как он встретит на своем пути единую федеративную Европу, населенную 200 миллионами человек»<sup>9</sup>. Цитат, подобных этим, великое множество; даже самое беглое знакомство с их массивом убеждает в том, что, занимаясь постижением собственной сути, послевоенная Европа постоянно впадала в «соблазн подчеркивать инаковость России ради интеграции европейского “Я”»<sup>10</sup>. И в этом смысле Европейский союз вполне можно считать порождением советской экспансии.

Впрочем, наша страна заставляла европейцев задуматься об объединении гораздо раньше. «Россия долгое время (не десятилетия, а века) была объектом дискурса не просто Иного, но чужого и опасного, конституирующего Иного» — этот мотив без преувеличения можно назвать одним из доминирующих мотивов европейской саморефлексии<sup>11</sup>. Размышляя о феномене «ориентализма», Эдвард Саид подчеркивал огромное влияние Востока на становление самосознания Запада: «Восток помог Европе (или Западу) определить по принципу контраста свой собственный образ, идею, личность, опыт. ...Европейская культура выиграла в силе и идентичности за счет того, что противопоставляла себя Востоку как своего рода суррогатному и даже тайному “Я”»<sup>12</sup>. Это наблюдение в полной мере применимо и к России, что мастерски продемонстрировал Ивэр Нойманн в своем известном исследовании<sup>13</sup>.

Уже со времен Ливонской войны образ «варвара у ворот» стимулировал европейские объединительные процессы: тогда, пытаясь привлечь на свою сторону австрийских Габсбургов и папский престол, немецкие недруги развернули против Московии обличительную кампанию, возлагая на нее ответственность за все зверства, которыми изобиловала та война. Примечательно, что для дискредитации другого государства в те годы впервые использовался недавно изобретенный печатный станок. Во время Северной войны, решавшей вопросы, которые не смогли разрешить ливонские баталии, европейские газеты предупреждали, что поражение Швеции может «привести в Европу врага более грозного, чем готы и вандалы». В следующем столетии философ-гегельянец Арнольд Руге предлагал европейским монархам, объединив усилия, нанести превентивный удар по нависшему над Европой русскому «Другому», а теолог-гегельянец Бруно Бауэр обосновывал необходимость постоянного общеевропейского союза против этой

общей угрозы. Наконец, в 1870-е годы французские историки Анри Мартен и Жюль Мишле предупреждали, что зависимость Европы от России станет неминуемой, если европейцы *не объединятся в федерацию*. Прочие интеграционные планы, выдвигавшиеся как до Первой мировой войны, так и после нее, также по большей части содержали в себе антироссийский подтекст. Но если до 1917 года смутная боязнь России побуждала европейцев лишь размышлять о единстве, то русский коммунизм перевел эти абстрактные опасения в плоскость конкретных дел, запустив общеевропейский интеграционный процесс. «После 1945 года усиление политической и экономической интеграции Европы рассматривалось, прежде всего, в перспективе противодействия коммунистическому соблазну, смущавшему европейские массы»<sup>14</sup>. И поэтому, как любил повторять известный бельгийский политик Поль-Анри Спаак, бывший генеральным секретарем НАТО в 1957–1961 годах, подлинным отцом ЕЭС был именно Сталин, поскольку страх перед СССР жестко заставлял европейцев держаться вместе, а не порознь.

Кстати, принципиальную значимость тех опасений, которые в процессе европейского строительства традиционно вызывала Россия, подтверждает и то, что крах советского блока мгновенно обострил взаимоотношения *внутри* самого западного мира: оставшись без привычного антагониста, Европа вынуждена была изобрести для себя нового виртуального недруга. По словам известного британского журналиста, претендента на эту роль не пришлось искать долго: «С исчезновением коммунистического Востока в конце холодной войны Запад начал медленно погружаться в кризис. ...Но теперь европейцы нашли “Другого” в лице Соединенных Штатов. Мы склонны определять себя через отрицание собственной противоположности — через отрицание Америки»<sup>15</sup>.

Итак, умозрительный российско-европейский диалог о федерализме ведется уже давно. Какая же роль отводится в нем русским? Что именно нынешняя пока еще федеративная Россия может предложить Европе, переходящей к федералистскому образу политического бытия? Основное внимание, видимо, достанется урокам, посвященным соотношению федерализма и этничности, поскольку формирующаяся на наших глазах европейская федерация возводится на том же национально-территориальном принципе, который был основательно опробован в нашей стране.

Этнический подтекст до сих пор — и не без оснований — остается характерной особенностью российского варианта федерализма. Благодаря русским марксистам наша политическая культура привыкла видеть в федерализме *способ решения национального вопроса*. Федерализм, ограниченный такой интерпретацией, удобен именно как промежуточная форма, позволяющая этническим группам сочетать зачатки политического самоопределения с пребыванием в составе многонационального государства. Конечно же, такой взгляд, несмотря на его явную правоту, заведомо узок. Ведь федералистская теория адресована в первую очередь свободной и самоопределяющейся *личности* и только потом — *нации, этносу*. В центре ее внимания проблемы самоорганизации и гармоничного взаимодействия автономных *индивидов*, и лишь затем — состоящих из них человеческих *коллективов*. Но, говоря об этой широкой трактовке федерализма, нельзя забывать о *контексте*, в котором реализуется его программа. В ситуации многонациональной страны, фантастически далекой от идеала «гражданской нации», этническая разновидность федерализма остается мощным средством демократизации политической культуры и защиты национальных меньшинств.

У всего сказанного, разумеется, есть и обратная, не слишком светлая сторона. Приоритет этничности с неизбежностью отодвигает личность на второй план, в особенности в тех случаях, когда господствующие в обществе культурные установки не мешают этому. По этой причине наиболее легко федералистская парадигма усваивается теми культурами, в которых сильны *индивидуалистические начала*, в то время как знакомство с нею народов, отличавшихся преобладанием коллективистских форм социального бытия, дается гораздо сложнее. В сказанном без труда можно убедиться на российском опыте. По словам творившего в первой половине XX века отечественного философа Семена Франка, «русское мировоззрение содержит в себе ярко выраженную философию “Мы” или “Мы-философию”. Для нее последнее основание жизни духа и его сущности образуется “Мы”, а не “Я”. ...Можно утверждать, что в каждом “Я” внутренне содержится “Мы”, потому что “Мы” образует последний опорный пункт, глубочайший корень и внутренний носитель “Я”»<sup>16</sup>. Размышляя о русской духовной культуре, к аналогичным выводам приходит и современный российский историк Юрий Пивоваров, для которого сама суть «русской идеи» заключается в отрицании индивидуалистического разнообразия и сложности в пользу коллективистской упрощенности и однотипности. Называя хроническое растворение личности в государственном целом «русской системой», этот автор вслед за славянофилами утверждает, что «европейский тип собственности, европейский тип власти, европейская модель их взаимоотношений не имеют корней в нашей исторической почве»<sup>17</sup>. Применительно к федерализму сказанное означает, что в данной форме организации политики отечественные мыслители и политики способны были видеть не *ценность*, но лишь *инструмент*, пригодный для решения тех или иных утилитарных задач, в частности для примирения этнических групп. И не более того.

Одна из трудностей, с которой придется столкнуться европейскому федерализму в ближайшем будущем, обусловлена тем, что современная Европа также нередко стремится привлечь федералистский инструментарий к решению проблемы *национального самоопределения*. Целый ряд европейских регионов, отличающихся ярко выраженной культурно-этнической спецификой, сегодня настаивает на «непосредственном вхождении» в единую Европу<sup>18</sup>. Иначе говоря, федеративная идея используется их лидерами сугубо *инструментально* — можно сказать, по-русски, — в результате чего из нее порой испаряется сама суть: устремленность к такой комбинации собственной и делегированной власти, самоуправления и разделенного правления, которая максимально защищает права и свободы человека независимо от его этнической принадлежности. Преодоление подобных крайностей для европейцев жизненно важно, поскольку, учитывая все обстоятельства, в которых разворачивается европейская интеграция, приходится констатировать, что для Европы, как и для России, *национально-территориальная федерация остается единственным состоятельным и адекватным реальности ориентиром* — несмотря на все издержки, с ней связанные.

Здесь уместно напомнить, что Российская Федерация является одной из *немногочисленных* мировых федераций, опирающихся на этнический принцип построения. Она в полном объеме испытала на себе опасности и риски, возникающие на таком пути. В подобных государствах территориальное структурирование увязано с традиционным расселением этносов, а нация как бы прикрепляется к конкретной территории, привыкая видеть в ней свою вотчину. Но, как известно, в эпоху глобализации никакое подлинное «самоопределение» — за исключением разве что культурного, да и то с большими оговорками, — попросту невозможно. Соответственно, целенаправленное и последова-

тельное поощрение так называемых «национальных чувств» народов, живущих на территории *многонационального* государства, представляет собой даже не вчерашний, но позавчерашний день мировой политики — в особенности, если в нем не знать меры. Там, где политика делается именно так, федеративное здание рано или поздно рассыпается на этнические составляющие, и неслучайно практически все социалистические федерации Европы, в основание которых был заложен национально-территориальный принцип, ныне завершили свой жизненный цикл. Такой оказалась участь Чехословакии, Югославии, Советского Союза; разница лишь в том, насколько мягко в каждом конкретном случае проходил бракоразводный процесс.

Что касается оставшихся этнических федераций, то все они, за исключением, вероятно, Канады и Бельгии, а также странного образования под названием Босния и Герцеговина, находятся в «третьем мире». Удел этих стран — нескончаемые стрессы и потрясения, поскольку этносов на земле слишком много и собственной «государственности», безусловно, на всех не хватает. Причем канадский опыт показывает, что от подобной судьбы не спасает даже завидный уровень экономического развития. Так что, обращаясь к вопросу о прямом вхождении Каталонии или Страны Басков в общеевропейскую федерацию, можно констатировать: безоговорочное согласие творцов европейской политики с такого рода предложениями будет означать, во-первых, возвращение в прошлое и, во-вторых, фактическое предательство столь почитаемого в Европе правозащитного культа. Это стало бы своеобразным повторением просчетов российского федерализма, в недавнем прошлом доводившего «право наций на самоопределение» до опасной грани, за которой под вопросом оказывалось само единство неоднородного политического целого.



Но какова альтернатива? По моему мнению, для европейцев ее просто нет — национальный фактор, похоже, будет играть в объединяющейся Европе все более заметную роль. На это, в частности, указывают реализуемые правительством социалистов и широко обсуждаемые в Испании инициативы по переустройству «государства автономий», предполагающие серию шагов навстречу каталонским и баскским националистам. При этом испанское общество отнюдь не единодушно в том, стоит ли идти на такие преобразования, поскольку уже сегодня в очередь за особым статусом выстраиваются после так называемых «исторических территорий» и прочие испанские автономии. Также пока еще не ясно, какими окажутся политические последствия перераспределения властных полномочий между центральным правительством и составными частями Великобритании, а такое перераспределение настойчиво стимулирует лейбористский кабинет и приветствуют националисты Шотландии и Уэльса. Наконец, очаги межэтнической напряженности имеются и в других европейских странах, среди которых есть не только «новые», но и «старые» члены Европейского союза. Что делать со всем этим багажом и как обеспечить строительство в федеративной Европе XXI века «гражданской нации», преодолевающей межэтнические противоречия и конфликты — эти вопросы пока остаются без ответа. Но с этими рисками надо работать уже сейчас — в том числе и учитывая российский опыт.

### III

В американской литературе по федерализму нередко встречаются рассуждения о том, что Соединенные Штаты — единственная в мире страна, в которой федералистская организация государственного пространства является не

средством для разрешения каких-то сиюминутных политических затруднений, но подлинной целью политического развития. Несмотря на значительную долю условности, которую можно отыскать в этом тезисе, довольно любопытным кажется противопоставление федерализма как *цели* и федерализма как *средства*. Понятно, что в данном отношении каждая федерация выбирает свой собственный путь. Или, выражаясь точнее, далеко не всем государствам по силам не инструментальное, но ценностное отношение к федеративному строительству. Так, российский федерализм (подобно, кстати, федерализму нигерийскому, индийскому и даже канадскому) до таких высот пока еще не поднялся и в ближайшее время едва ли поднимется — от него и так почти ничего уже не осталось. Федерация у нас всегда была орудием политического класса, чем-то вроде предмета роскоши, осознать значение которого способны лишь облеченные властью. Точно так же в средневековой Европе только дворянин мог носить шпагу, зная при этом, как с ней обращаются. Рядовому гражданину нашей страны — в отличие, скажем, от рядового американца — федеративное устройство не дает практически ничего; он стабильно пребывает за границами той закрытой площадки, на которой федеральные и региональные начальники торгуются между собой, занимаясь дележом власти и собственности. Именно поэтому в глазах большинства россиян федеративная идея пуста, лишена смысла, что регулярно фиксируется в ходе опросов общественного мнения.

Европейцам, приступающим к масштабному федералистскому эксперименту, также предстоит сделать соответствующий выбор. При этом, несмотря на глубокие корни и неоспоримые достоинства здешней политической традиции, я не стал бы однозначно полагаться на то, что в ново-рожденной федерации возобладает именно *лично-целевая*, а не *формально-правовая* трактовка федералист-

ской идеи. В континентальной Европе, в отличие от Америки, слишком сильно чувство *иерархичности* и *регламентации* общественной жизни, слишком живо понимание того, что в ряду переменных, которые задают степень свободы индивида, первейшая роль принадлежит государственной власти. Именно об этом, на мой взгляд, свидетельствует наблюдаемая в последние десятилетия безмерная увлеченность европейских политиков старательно реанимируемой средневековой идеей *субсидиарности*.

На последнем из перечисленных обстоятельств необходимо остановиться особо, ибо оно высвечивает неожиданные грани сходства между европейскими и российскими путями государственного строительства. Изначально принцип субсидиарности представлял собой один из элементов социальной доктрины католицизма; в своей светской трактовке он предполагает, что вышестоящие уровни власти должны передавать на нижние этажи любые полномочия, которые «низы» способны освоить *самостоятельно*. Иначе говоря, то, что можно решить на уровне сельской общины или муниципалитета, не нужно выносить наверх и подкреплять санкцией губернатора или национального правительства. Интересно, что в новой России этот подход, самоочевидность которого с рациональной точки зрения не вызывает ни малейших сомнений, пользовался немалым почетом. Причем в освоении этого узкого сегмента «европейских ценностей» мы зашли столь далеко, что *вывели институты местного самоуправления за границы системы государственной власти*, зафиксировав данный факт в Основном законе 1993 года. В итоге обществу и низовым управленческим структурам показалось, что центральная власть более не претендует на мелочную регламентацию их повседневных занятий, западники внутри страны отпраздновали очередную символическую победу, а наши доброжелатели за рубежом получили еще одно подтвер-

ждение стремления «демократической России» приобрести к западным стандартам.

Обычно европейские уроки даются нам с трудом, ведь по части иноземных ценностей Россия ученик неблагодарный. Но тут произошла по-настоящему странная вещь: чужая «новинка» вдруг вызвала в нашей стране не просто живейшее общественное внимание, но и пристальный интерес властей, воспринявших одну из любимых европейских концепций с неожиданной благосклонностью. Почему так? Загадка, на мой взгляд, разрешается просто. Идеология субсидиарности *не вызывает отторжения* у российского правящего класса, поскольку в этом своем аспекте европейский подход к общественной жизни не только не противоречит отечественной политической традиции, но и весьма органично сочетается с ней. Вполне понимая, что высказываемая здесь гипотеза может показаться странной, подкреплю ее некоторыми доводами.

Для начала зададимся вопросом о том, в чем заключается наиболее характерная особенность российского федерализма времен Владимира Путина. В отличие от ельцинского периода, когда составным частям страны предлагалось *самостоятельно* определять, сколько суверенитета им нужно, российский федерализм, реформированный в минувшее «царствование», исходит из того, что *только федеральный центр должен решать*, что и как передавать на региональный и местный уровень. Именно об этом свидетельствуют итоги масштабных преобразований, осуществленных в российском законодательстве в 2003–2004 годах. Разумеется, теперь вниз будут переданы все вопросы, которые можно разрешить без вмешательства верховной власти, и в этом отношении отечественный федерализм выглядит вполне по-европейски. Но обратим внимание на то, что сближает Россию и Европу: в обоих рассматриваемых случаях *не низам, а верхам* предстоит установить, как

лучше делить полномочия. «Принцип субсидиарности не сочетается с федерализмом, — отмечал Даниэл Элазар. — Это католическая концепция, рожденная в иерархически организованном обществе и призванная смягчить его недостатки путем гарантирования ряда полномочий низшим уровням. Но федерализм не имеет с иерархией ничего общего: здесь есть только большие и малые элементы, но нет высших и низших»<sup>19</sup>. Более того, учитывая тот факт, что наделение властью, реализуемое сугубо *сверху вниз*, не всегда воспринимается обществом безоговорочно и порой даже отторгается им, творцы социальной доктрины католицизма в свое время дополнили принцип субсидиарности *принципом солидарности*. В то время как с помощью первого понятия фиксируется диапазон свободы отдельной личности и состоящих из них человеческих коллективов, второе понятие предполагает заведомое согласие членов общества с той порцией власти, которая даруется им сверху. При этом современные католические теологи парадоксальным образом утверждают, что сочетание двух упомянутых позиций позволяет церкви и ее последователям противостоять тоталитарным идеологиям<sup>20</sup>.

Фактически принцип субсидиарности констатирует *иерархичность* и *моноцентризм* традиционной для Европы социальной системы, фундаментальный вклад в закрепление которой внесло централизованное государство, восторжествовавшее на международной арене после подписания Вестфальского мира. Оно сумело оттеснить прочие институциональные альтернативы (в частности, город-государство и государство-лигу), поскольку умело более эффективно сосредотачивать и мобилизовать ресурсы. За этой эффективностью, в свою очередь, стояла присущая пирамидальным системам концентрация власти. Откликаясь на данный факт, наблюдатели неоднократно констатировали, что Европейское сообщество вышло из цивилизации, которая из-

давна добивалась единства на *иерархической* основе, что впоследствии не могло не отразиться на специфике европейского федерализма в частности и европейской демократии в целом. «В Европе демократия стала итогом предшествующего становления и мобилизации национального государства, и потому она вынужденно развивалась в тех рамках, которые устанавливались людьми, контролирующими государство и определяющими понятие национальной идентичности»<sup>21</sup>. Соответственно, главным конфликтом внутри европейской демократии выступало отнюдь не столкновение насквозь иерархичного католического мировидения с отвергающим иерархию протестантским взглядом на социум. Эту роль выполняло противостояние двух *инспирируемых католицизмом* течений социальной мысли — тоталитарной демократии якобинцев и либеральной демократии Монтескьё, каждое из которых оставило свой отпечаток в европейской федералистской традиции. Этот след мастерски изобличает Элазар, согласно которому «европейская политическая культура и, следовательно, политическое мышление до сих пор пропитаны этатизмом», а, следовательно, в современной Европе речь идет о «федерализации иерархической, по сути, системы»<sup>22</sup>.

В данном отношении, как бы странно это ни звучало, наша страна всегда следовала «европейским стандартам». В проектах федерализации России, начиная с самых ранних, всегда преобладало государство: только ему, а не самоуправляющимся низовым общинам или составным частям (регионам), отводилась роль учредителя и гаранта нового порядка. Федерализм у нас во всех его формах, как реализованных, так и оставшихся на бумаге, не вызревал снизу, естественным путем, как, например, в Соединенных Штатах, но навязывался сверху, выступая итогом верхушечного, элитного сговора. Именно поэтому единственный в истории России долгосрочный федералистский экспери-

мент, начавшийся после краха коммунизма, удалось свернуть и предать забвению с такой непостижимой легкостью. Мы долгое время не знали, что означает таинственное слово «субсидиарность», но при этом российская государственная власть неизменно, в полном согласии с этим католическим принципом, избавлялась от наиболее неприятных социальных функций, передавая их вниз, на общинный уровень и сохраняя неусыпный контроль над механизмами такой передачи.

#### IV

Конечно, элитарный и верхушечный характер федеративного торга — а всякая федерация предполагает именно торг, в ходе которого и делится власть, — присущ не только нашей стране, но и другим государствам, в том числе и европейским. Таковы, собственно, правила игры. *Главенствующая роль элит* в обеспечении стабильности любой федерации подчеркивалась исследователями не раз. Это вполне объяснимо, поскольку федерация как тип политической организации социума базируется на специфической *двойственности политического поведения* лидеров. С одной стороны, политикам федеративного государства, как и полагается в условиях демократии, приходится выступать верными проводниками интересов тех людей, которые их избирают. Но, с другой стороны, федеральный дизайн предполагает одновременное решение прямо противоположной задачи — стимулирование политических элит, прежде всего региональных, к *неполному, ограниченному* отстаиванию интересов собственных избирателей, а также побуждение граждан поощрять подобную неполноту<sup>23</sup>. Политику, занимающемуся своим делом в условиях федеративного порядка, постоянно приходится «переключать» фо-

кус зрения: он должен оценивать реальность, руководствуясь как благом своего региона, так и государства в целом. Более того, он должен также уметь разъяснить избирателям, почему эти разновидности блага не всегда совпадают друг с другом и как мириться с этим.

Иными словами, федеративное устройство требует от политических лидеров особых талантов и навыков, на возвращение которых порой уходят десятилетия. Гармония самоуправления и разделенного правления недоступна незрелым, неподготовленным, недальновидным элитам. С этой точки зрения умение играть по федералистским правилам, в основе которых лежат политический диалог и убеждение, является хотя и косвенным, но безошибочным *индикатором высокого качества* управленческого класса. И, наоборот, хроническое тяготение к централизации, упрощенчеству, принуждению и политическому монологу свидетельствует о серьезных дефектах управленческих механизмов. Соответственно, страна, на том или ином этапе своей истории попытавшаяся учредить федералистские начала, но не справившаяся с этой задачей, заслуживает сожаления, а ее правящие элиты — порицания.

Время ответственности, ложащееся на политический класс федеративного государства, обуславливает то, что именно в федерациях дефицит демократического участия наиболее ощутим. В некоторых странах элиты, придавленные своей ключевой ролью и старающиеся в силу этого минимизировать вовлечение «улицы» в вопросы серьезной политики, настолько тяготеют к монополизации процесса принятия решений, что им регулярно приходится отбиваться от упреков в приверженности «верхушечному» типу федерализма. Достаточно типичным примером здесь выступает Канада. Проблемы России в этом смысле гораздо более остры, поскольку, в отличие от развитых демократий, у нас внешний контроль над площадками элитного сговора



практически полностью отсутствует. Из-за этого роль элит гипертрофируется, а политические калькуляции различных верхушечных групп перестают соизмеряться с перспективными выгодами или, напротив, потерями страны в целом. Состоявшийся на наших глазах переход России от зачатков федерализма к обширному рецидиву автократии уложился в считанные месяцы и не вызвал почти никакой общественной дискуссии. Это, на мой взгляд, говорит о многом. Самый же фундаментальный вывод из сложившейся ситуации заключается в том, что реализация государственного интереса России, имеющей все предпосылки к тому, чтобы быть демократическим и федеративным государством, в настоящее время сдерживается весьма низким качеством ее бюрократии, не желающей и не умеющей оперировать категориями XXI века. А увлечение чиновников европейской идеей субсидиарности в отечественном контексте выступает признаком отнюдь не прогрессивности, но, наоборот, отсталости наших верхов.

Итак, что же получается? Федерализм, оформившийся в России за последнее десятилетие, имеет иерархичный и централизованный характер, ибо только федеральный центр, в конечном счете, определяет пропорцию самоуправления и разделенного правления в деятельности субъектов федерации. Федералистский проект, как показал американец Престон Кинг, может использоваться не только для рассеяния власти, но, наоборот, и для ее сосредоточения<sup>24</sup>, о чем уже говорилось в одной из предыдущих глав. Именно эта вторая грань однозначно вышла на первый план в президентство Владимира Путина, использовавшего федералистскую риторику для укрепления позиций федерального центра<sup>25</sup>. Фактически дело было доведено до той стадии, когда от федерализма как комбинации самоуправления и разделенного правления остается весьма немного. В силу именно этого перекоса российский фе-

дерализм зачастую называют «половинчатым», «бюрократическим», «исполнительным». Далее, учение о субсидиарности, положенное в основу будущей единой Европы, позволяет предположить, что и европейский федерализм, скорее всего, будет не вполне совершенным, причем по тем же основаниям, которые искажают данную схему у нас — в силу особого представления о власти, имплицитно присутствующего в европейском сознании, начиная со Средневековья. Кстати, сказанное позволяет некоторым авторам выделять *североамериканскую* и *европейскую* традиции федерализма. При этом, как отмечает канадский исследователь Рональд Уоттс, примечательной особенностью европейской традиции федерализма является как раз ее связь с понятием субсидиарности<sup>26</sup>.

Интересно, что общее видение федерализма, сближая Россию и Европу, противопоставляет и ту, и другую Соединенным Штатам. Американские теоретики, изучающие федералистскую политическую культуру, постоянно подчеркивают ее *нецентрализованный* характер. Для англосаксонской традиции федерализм есть *целенаправленное дробление и рассеяние власти*: ее намеренно «растаскивают» по различным институтам, чтобы предотвратить концентрацию в одних руках. На это следует обратить особое внимание: речь идет не о *децентрализации*, предполагающей добровольный отказ центра от части своих полномочий в пользу нижестоящих уровней власти, а именно об *отсутствии централизации как таковой*, об одновременном наличии в обществе *нескольких* властных центров. Причем все они равны между собой, и разница между ними лишь в том, какое количество граждан объемлет та или иная властная орбита. Подобный полицентризм выдвигает на первый план диалоговое, договорное начало, делая принуждение, к которому прибегают лишь в самом крайнем случае, периферийным способом разрешения политических проблем

федеративного государства. Такой подход, кстати, заметно повышает политический статус гражданских институтов и организаций, ибо описанная система обеспечивает гражданам федерации максимальную защиту; играя на нескольких досках сразу, будучи гражданином и страны, и штата, и жителем конкретного города или местечка, рядовой американец создает себе максимум возможностей для обеспечения собственных прав и свобод. Или, по словам Александра Гамильтона, «народ, бросая себя на ту или другую чашу весов, безошибочно обеспечит ей перевес. Если права народа нарушаются на одной из них, он может использовать другую в качестве противовеса»<sup>27</sup>.

И, как утверждают современные специалисты, за двести лет, прошедшие с основания США, в указанном отношении ничего не изменилось: «Люди, неспособные добиться удовлетворения своих нужд непосредственно от властей своих штатов, рады поддержке со стороны любого внешнего источника. Иногда они обращаются к местным властям, но чаще их надежды связываются с федеральной столицей»<sup>28</sup>. Кто-то может сказать, что и у нас происходит нечто подобное, когда правдолюбцы, не находящие понимания у себя дома, идут все выше и выше, до самой верховной власти. Но такое уподобление ошибочно по существу, поскольку то, что в России выглядит как хождение по этажам *монолитной властной пирамиды*, в Соединенных Штатах предстает апелляцией к *независимым друг от друга источникам власти*.

Именно особое представление о власти, исторически присущее католицизму и позднее усвоенное создателями Европейского союза, помогает выявить неожиданную взаимосвязь между концептами, которые долгое время было принято противопоставлять друг другу. Я вновь говорю об *империи* и *федерации* — о двух проектах, теоретически абсолютно несхожих, но в практическом исполнении до-

вольно близких, как свидетельствует европейская, в том числе и российская история. Как отмечалось в первой главе этой книги, не может не обращать на себя внимание тот факт, что *почти все европейские федерации, включая Российскую Федерацию, возникли на обломках имперских государств*. Империи Габсбургов, Гогенцоллернов, Романовых — все они рассыпались на федерации, породив из своих недр принципиально новый тип государственности, прежде на европейском континенте почти неизвестный. Более того, практически все европейские империи в эпоху своего расцвета уже практиковали федералистские подходы, разделяя те или иные регионы — как правило, этнические — особыми правами и предоставляя многим из них более или менее широкое самоуправление.

По-видимому, имперское прошлое европейских федераций выступает еще одним, и весьма прочным, основанием для проведения параллелей между европейским и российским федеративным наследием. Традиционное доминирование центра над периферией, отличающее любую империю, довольно часто напоминает о себе не только в России, но и в Европе, говорим ли мы об отдельных европейских федерациях (и квазифедерациях) или о Европейском союзе в целом. Разумеется, неразвитость представлений о собственности и вытекающее отсюда искаженное восприятие прав и свобод человека разительно отличают российскую реализацию федеративной идеи от европейского ее исполнения. Но при этом, что исключительно важно, базовая матрица остается *одной и той же*. Как в России, так и в Европе федеративный проект был и остается *верхушечным конструктором*, сверху разрабатываемым и внедряемым. И в данном смысле ни российский, ни европейский опыт не похожи на американский сценарий развития политики, в рамках которого федеративное здание строится прежде всего снизу.

После всего сказанного стоит вернуться к проблеме, вынесенной в заголовок этой главы. Собственно, принятый в ней опыт сравнения принес всего два «открытия». Во-первых, сопоставительный анализ европейских и российских подходов к федерализму представляется *вполне обоснованным*. Более того, результатом такой компаративистики могут стать весьма любопытные и неординарные выводы. Во-вторых, обе традиции довольно *заметно отличаются* от той интерпретации федерализма, которая утвердилась в США. Иными словами, в европейском (российском) и американском примерах противостоят друг другу *два базовых подхода* к реализации федеративной идеи. В одном случае речь идет о федерализме сверху, конструируемом и внедряемом государственной властью — либо по заранее разработанному плану, как в современной Европе, либо хаотично и стихийно, как в России. В другом случае федералистское государство вырастает снизу, в основе его лежат права и свободы самоопределяющегося индивида, государству не доверяющего и государственной власти сторонящегося. Понятно, что эти модели будут отличаться друг от друга в той же степени, в какой естественное отличается от своих искусственных аналогов. В силу сказанного, между российским и европейским федерализмом гораздо больше общего, чем кажется на первый взгляд. Более того, подобная общность может оказаться взаимовыгодной.

## Примечания

<sup>1</sup> См.: *Wheare K.C. Federal Government*. New York & London: Oxford University Press, 1947. P. 33. В этот список входили также Австралия, Канада и США.

<sup>2</sup> *Gunlicks A.B. The Länder and German Federalism*. Manchester: Manchester University Press, 2003. P. 4.

<sup>3</sup> Детальное описание бельгийской модели федерализма см. в книге: *Федерализм в России и в Бельгии*. Лёйвен: Институт европейской политики Католического университета Лёйвена, 1996. Из новейших (и довольно редких) публикаций, посвященных федеративному устройству Боснии и Герцеговины, см.: *Соколова Е.Н.* Босния и Герцеговина: опыт несuverенной демократии // *Неприкосновенный запас: дебаты о политике и культуре*. 2007. № 6. С. 145–155.

<sup>4</sup> В зарубежных федералистских исследованиях Испания уже давно причислена к разряду федеративных государств, а в справочных материалах, обзоре существующие в мире федерации, ей посвящают отдельные главы. См., например: *Handbook of Federal Countries, 2002*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2002. P. 297–313.

<sup>5</sup> *Каррер д'Анкокс Э.* Евразийская империя: история Российской империи с 1552 года до наших дней. М.: РОССПЭН, 2007. С. 140.

<sup>6</sup> Подробнее об этом см.: *Валлерстайн И.* После либерализма. М.: УРСС, 2003; *Валлерстайн И.* Миросистемный анализ: введение. М.: Территория будущего, 2006.

<sup>7</sup> См: *Riker W.H.* Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston: Little, Brown and Company, 1964.

<sup>8</sup> *Монне Ж.* Реальность и политика. М.: Московская школа политических исследований, 2000. С. 335.

<sup>9</sup> Цит. по: *Gilbert M.* European Federalism: Past Resilience, Present Problems // *Fabbrini S. (ed.)*. Democracy and Federalism in the European Union and the United States: Exploring Post-National Government. London: Routledge, 2005. P. 32.

<sup>10</sup> *Нойманн И.* Использование «Другого». Образы Востока в формировании европейских идентичностей. М.: Новое издательство, 2004. С. 155.

<sup>11</sup> *Миллер А.* Империя Романовых и национализм. Эссе по методологии исторического исследования. М.: Новое литературное обозрение, 2006. С. 45; см. также: *Коукер К.* Сумерки Запада. М.: Московская школа политических исследований, 2002. Глава 1.

<sup>12</sup> Саид Э. Ориентализм: западные концепции Востока. СПб.: Русский мир, 2006. С. 9, 11.

<sup>13</sup> См.: Нойманн И. Указ. соч. Глава 3.

<sup>14</sup> Gilbert M. Op. cit. P. 32.

<sup>15</sup> Ash T.G. Free World. Why a Crisis of the West Reveals the Opportunity of Our Time. L.: Penguin books, 2004. P. 8, 13.

<sup>16</sup> Франк С. Русское мировоззрение. СПб.: Наука, 1996. С. 159.

<sup>17</sup> См.: Пивоваров Ю. Полная гибель всерьез. Избранные работы. М.: РОССПЭН, 2004.

<sup>18</sup> «Именно принадлежность к Европейскому союзу открыла новые возможности и ожидания самоуправления, — пишет, например, каталонский автор. — Каталония, как и любое другое сообщество, может сегодня развивать многосторонние отношения: не только с центральным правительством испанского государства, но и с другими автономными образованиями, как и с центральными инстанциями Евросоюза в Брюсселе, и, в Европе без границ, с остальными государствами и регионами союза». Понятно, что от испанского суверенитета при таком его понимании мало что остается. См.: Коломер Ж. Империя и свобода // Испания — Каталония: империя и реальность. М.: REGNUM, 2007. С. 28–29.

<sup>19</sup> Elazar D.J. The U.S. and the E.U.: Models for their Epochs. Paper prepared for the Symposium of Rethinking Federalism in the E.U. and U.S. Kennedy School of Government, Harvard University, 19–21 April, 1999. P. 16.

<sup>20</sup> См., например: Nell-Breuning O. von. Social Movements // Encyclopedia of Theology. The Concise Sacramentum Mundi. N.Y.: Crossroad Books, 1975. P. 1595–1604.

<sup>21</sup> Fabbrini S. Is the European Union Exceptional? The European Union and the United States in Comparative Perspective // Fabbrini S. (ed.). Democracy and Federalism in the European Union and the United States: Exploring Post-National Government. P. 16.

<sup>22</sup> *Elazar D.J.* Constitutionalizing Globalization. The Postmodern Revival of Confederal Arrangements. Lanham: Rowman & Littlefield, 1998. P. 93–94.

<sup>23</sup> *Filippov M., Ordeshook P., Shvetsova O.* Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. P. 40.

<sup>24</sup> См: *King P.* Federalism and Federation. Baltimore: The John Hopkins University press, 1982.

<sup>25</sup> Этот процесс довольно подробно описан в апологетических исследованиях. См., например: *Иванов В.* Путин и регионы. Централизация России. М.: Европа, 2006.

<sup>26</sup> См: *Watts R.L.* Comparing Federal Systems. 2<sup>nd</sup> ed. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1999.

<sup>27</sup> *Федералист. Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея.* М.: Весь мир, 2000. С. 192.

<sup>28</sup> *Elazar D.* American Federalism: the View from the States. 2<sup>nd</sup> ed. N.Y.: Thomas Crowell Company, 1972. P. 32.



## Глава 5

# Почему Россия останется федерацией

*России свойственно иметь все недостатки современных явлений, не имея их преимуществ, то есть самих этих явлений.*

**Мераб Мамардашвили,**  
«Как я понимаю философию»

**Р**оссия, утратившая едва ли не все признаки федеративной государственности, продолжает юридически представлять себя в качестве «Российской Федерации». Во всех важнейших внутренних и международных правовых актах унитарная, по сути, страна выступает именно в таком облике. Политики, славящие «вертикаль власти», предпочитают выдавать свои унификаторские идеи за совершенствование федерализма. Почему они это делают и что стоит за этим несоответствием? Объяснения, построенные на том, что проблема самоназвания нашей державы кажется архитекторам нынешнего режима слишком незначительной, что до нее просто не доходят руки, едва ли могут устроить. Во всей этой истории должен быть какой-то *смысл*; нарочитое сохранение федералистской атрибутики государством, которое уже давно не является федерацией ни в чем, кроме названия, должно, несомненно, иметь какое-то рациональное объяснение. А изобличение тайных мотивов этой кажущейся нелепицы, по-

мимо чисто теоретического интереса, не лишено и практической пользы, ибо, как только глубинные предпосылки странной двойственности будут вскрыты, ближайшее будущее федералистской идеи в России предстанет перед нами гораздо более четко.

## I

Круг версий, претендующих на разъяснение того, почему Россия, вопреки очевидности, продолжает именоваться федерацией, довольно широк. Самым простым выглядит предположение, согласно которому приведение правовой формы нашей незрелой «демократической» государственности в соответствие с ее авторитарным и унитарным содержанием — слишком обременительно. Действительно, изменение действующей конституции представляет собой довольно хлопотное, почти невыполнимое дело, и если уж затевать его, то ради целей куда более масштабных и значимых, чем косметическое удаление из конституционного текста существительного «федерация» и прилагательного «федеративный». Разумеется, можно было бы предположить, что эта задача числится среди прочих отложенных и будет решена в ходе всеобъемлющего «ремонта» Конституции РФ, все более осязаемого просящегося в политическую повестку дня в связи с началом нового президентства. Но, как мне кажется, практическое осуществление подобного варианта, по крайней мере в том, что касается федерализма, в настоящий момент не слишком вероятно.

Реализации подобного сценария препятствуют весьма серьезные обстоятельства. Прежде всего, уместно напомнить, что закрепленный в нынешнем Основном законе федеративный характер нашего государства *отнюдь не*

мешал авторитарной централизации, проводимой в последние годы. Коренная перестройка политического режима не потребовала изменения ни единой буквы конституционного текста. Должны ли мы этому удивляться? О том, что федерализм, при всем тяготении этой идеологии к рассредоточенной (а не концентрированной) власти, в определенных исторических ситуациях способен обосновывать и ее *централизацию*, известно давно. В этой связи различают даже «федерализм децентрализации» и «федерализм централизации»<sup>1</sup>. Второй из этих подходов обнаруживается, в частности, в знаменитых «Письмах федералиста», авторы которых *видели в могущественной периферии* бóльшую угрозу, нежели в сильном центре, и постоянно подозревали региональных политиков в желании «отбиться от рук». «Власть, подконтрольная или ограниченная, всегда соперница и противник власти, которая контролирует и ограничивает ее, — отмечал Александр Гамильтон. — Почти нет резонов ожидать от лиц, которым вверено ведение дел тех или иных членов конфедерации, постоянной готовности с безупречной доброй волей и беспристрастностью в отношении общего блага исполнять решения или декреты высшей власти. То, что произойдет противоположное, объясняется натурой человека»<sup>2</sup>. Всемирное укрепление центра виделось одной из главных задач, стоящих перед новорожденной североамериканской федерацией. Более того, по мере эволюции американской государственности эта задача успешно решалась. Так, по наблюдению Джозефа Циммермана, с момента своего основания американская федерация «эволюционировала к устройству, которое обнаруживает ряд черт унитарной системы, где Конгресс действует как центральное правительство, реализующее почти абсолютные полномочия в нескольких традиционных для штатов сферах компетенции»<sup>3</sup>.

Разумеется, мы находимся в ином положении. В России, в отличие от США, составные части федерации до вступления в союз не обладали, как правило, зачатками суверенитета и государственности, а инициатором федеративного строительства обыкновенно выступал центр. Доминирующая в российском обществе политическая традиция — «русская система», как ее порой называют, — предпочитает единоличную власть всем прочим формам организации власти, на протяжении веков воспроизводя одну и ту же самодержавную матрицу<sup>4</sup>. Именно это обстоятельство имеют в виду те исследователи, которые констатируют преобладание в старой и новой России единственной — консервативной — идеологии. «На Западе консервативная идеология возникла в качестве реакции на эксцессы Просвещения, выплеснувшиеся в ходе Великой французской революции, — отмечает Ричард Пайпс. — Между тем в России консерватизм всегда был базовой теорией власти: его последовательно поддерживал престол, и он доминировал в общественном мнении»<sup>5</sup>. Следовательно, официальный федерализм в послереволюционной России тоже был консервативным по духу. В отличие от федерализма национальных меньшинств, работавшего на децентрализацию, он и при советской власти, и после нее ставил интересы Москвы выше интересов окраин. Конечно, в те периоды, когда центр переживал очередной упадок, а национальности волновались, на первый план выходили либеральные и демократические трактовки федералистской идеи — но сейчас совсем другое время. Идущий в современной России интенсивный процесс консолидации власти вполне вмещается в рамки конституции *федеративного* государства — с российской спецификой.

Далее, сохранение разительной несогласованности правовой формы и политического содержания говорит

еще и о том, что в политической жизни России конституция пока еще не играет той активной, «дисциплинирующей» роли, которая отводится ей в демократических системах. Она, если можно так выразиться, «не совсем» нормативна. В 1993 году, навязав обществу свой конституционный проект, Борис Ельцин восстановил советскую, по сути, диспозицию, когда Основной закон страны живет своей жизнью, а сама страна — своей, зачастую не имеющей с запечатленными на бумаге положениями ничего общего. Современные российские политики хорошо усвоили урок первого президента России: конституция отнюдь не священная корова, она должна знать свое место. Это место чаще всего оказывается за оградой *Realpolitik*. А раз так, то к чему тратить время на внесение в нее поправок и изменений? Клятвы в верности конституции и со стороны российского электората смотрятся очень хорошо: ему более или менее безразлично, каким конституционным текстом вдохновляется государство, но показная принципиальность вождей не может не радовать.

Наконец, Конституция Российской Федерации не препятствует нынешнему подъему центра и еще по одной, сугубо правовой причине. Ее фрагменты, касающиеся федеративного устройства, подобны откровениям греческих пифий — они столь же туманны и двусмысленны. Судя по тексту, государство как бы толком и не решило, собирается ли оно *в действительности* сочетать в своей жизни самоуправление и разделенное правление и практиковать присущее подлинному федерализму целенаправленное рассредоточение власти. Несообразности, содержащиеся в указанной части конституционного текста, многочисленны. Во-первых, в нем *конституционная* модель федерации мирно уживается с *договорной* моделью, хотя в практическом смысле подобное соседство, говоря мягко,

затруднено. Во-вторых, в одно и то же время постулируется правовое *равенство* и *неравенство* субъектов федерации, и в силу этого часть субъектов наделяется более значительным потенциалом «государственности» в сравнении с остальными. В-третьих, в силу парадоксального сочетания в конституционном тексте территориального и национально-территориального принципа построения федеративной государственности, одна часть российских регионов рассматривает Россию в качестве союза *малых* и *больших* этнических групп, в то время как другая часть видит в ней союз *равноправных* территорий. В-четвертых, подразумеваемые Основным законом механизмы, которые призваны гарантировать участие субъектов федерации в принятии общегосударственных решений, нетипичны для «стандартного» федерального государства<sup>6</sup>. В целом же расплывчатость, зыбкость, двойственность ельцинской Конституции в «федеративной» ее части гарантирует практически безграничную свободу толкования. Этот простор, в свою очередь, избавляет политиков, ориентированных на авторитарные методы социальной инженерии, от необходимости править сам конституционный текст.

Разумеется, кто-то попытается интерпретировать отмеченное обстоятельство как позитивное, указывая при этом на «переходность» и «нестабильность» отечественной демократии. Желая возразить, замечу, что любая конституция есть не только *констатация* неких социально-политических фактов, но также более или менее *совершенное представление* общества о самом себе. Если из конституционного текста с равной обоснованностью выводятся противостоящие друг другу образы социального идеала, он лишается своего установочного смысла; слишком многозначные тексты чаще всего оказываются *бессмысленными*.

В ряду прочих факторов, позволяющих унитарной России оставаться федерацией хотя бы по названию, одним из самых значимых выступает *неоднородность этнического состава* российского населения. Как пронциательно замечал один из классиков федералистской мысли, «национальная принадлежность в федеративном государстве означает нечто гораздо более важное, нежели в унитарном государстве»<sup>7</sup>. Действительно, исторически федерализм и национальный вопрос находятся в довольно сложных взаимоотношениях друг с другом. Когда создавалось первое федеративное государство эпохи модерна — Соединенные Штаты Америки, упомянутая связь не имела особого значения, но она вышла на первый план через полтора века, в период крушения европейских империй и образования на их основе целого веера европейских федераций. Тогда считалось, что принцип федерализма представляет собой одну из форм реализации *права наций на самоопределение*, поскольку резервирует за этническими и лингвистическими группами довольно широкую свободу политического самовыражения в рамках более крупных государственных общностей. Все недруги европейских империй, включая марксистов, традиционно подчеркивали этот момент<sup>8</sup>.

Сегодня сведение всего богатства федералистской идеологии к ее национальной компоненте представляется устаревшим. Вот как комментируют это обстоятельство современные российские исследователи: «Право нации (этнического сообщества) на самоопределение является исключительным изобретением марксизма-ленинизма. Общим знаменателем всей марксистско-ленинской теории федерализма являлось признание того, что федерализм выступает формой использования нацией всех доступных ей средств государственности для осуществления ее инте-

ресов»<sup>9</sup>. И хотя авторы слегка упрощают картину, оставляя без внимания участие в этих концептуальных играх либеральной идеологии, в целом суть дела отражена правильно. К сказанному стоит добавить, что федеративные союзы, в которых ведущую роль играют этнические группы, часто оказывались *неустойчивыми*. Это неоднократно подтверждалось политической практикой и обсуждалось в научной литературе. Наконец, сейчас мало кто подвергает сомнению тезис о том, что федеративная государственность призвана обеспечивать политические удобства не столько *нации*, сколько *личности* — об этом говорилось в предыдущей главе.

Требуется, однако, важная оговорка. Сказанное вполне верно только в отношении обществ, уже перешагнувших границы постсовременности и в силу этого завершивших процесс национального строительства. Нынешняя Россия к числу таковых не относится. Идея *гражданской нации*, эффективно преодолевающей межэтнические барьеры, спустя два десятилетия после начала реформ так и не утвердилась в общественном сознании, а словосочетание «национальный вопрос» по-прежнему несет в себе глубокие смыслы. Возрождаемые нынешним руководством имперские обыкновения в сочетании с нарочито преувеличиваемой ролью православной церкви, несомненно, заставляют этнические элиты чувствовать себя неуютно, а это, в свою очередь, стимулирует оживление их *интереса к федерализму*. И не важно, что они видят в нем лишь элементарный инструмент защиты от безудержной экспансии центра, зачастую игнорируя ценностную составляющую федералистской парадигмы<sup>10</sup>. По-настоящему принципиально то, что, апеллируя к федеративной идее, придавленные нынешними политическими реформами националы робко, но все же пытаются демонстрировать Москве границы политически допустимого. Фраза «отказываться от федерализма нель-



зя», уже давно ставшая бессодержательной для центральной власти и для назначаемых ею правителей большинства русских краев и областей, в национальных республиках все еще сохраняет свой мобилизующий подтекст. Именно здесь кроется объяснение того, почему, несмотря на интенсивную пропаганду так называемого «нового» федерализма, построенного на голой экономической целесообразности<sup>11</sup>, нынешняя администрация так и не осмеливается по-настоящему приступить к давно обещанному укрупнению субъектов федерации, явно страшщему национальные элиты. Здесь уместно заметить, что объединительные эксперименты, состоявшиеся в последние годы, затрагивали лишь *малые* национальные группы. А в некоторых случаях, решая сугубо экономические задачи, они вообще не имели «этнического» подтекста. Сама возможность серьезных политических конфликтов в ходе этих «укрупнений» была исключена, поэтому для опровержения только что приведенного тезиса они не годятся.

Сочетая в своем устройстве два противоположных способа организации федеративной государственности — территориальный и национально-территориальный — современная Россия оказывается вдвойне уязвимой перед лицом грядущего подъема национализма, который повсеместно стимулируется глобализацией. Чем более стандартизированным и обезличенным становится мир, тем заметнее беспокоятся малые этнические группы, остро ощущающие отложенную обреченность (пусть даже порой мнимую) своих культур и жизненных укладов. Федерализм — довольно сильное успокоительное средство, помогающее справиться с этими фобиями<sup>12</sup>. Именно поэтому им так дорожат в национальных республиках, причем в обозримой перспективе под давлением кремлевской политики его популярность будет только расти. И это безусловный плюс, работающий в целом на облагоражи-

вание и совершенствование отечественной политической культуры, а также на консервацию в ней остатков демократии.

Вместе с тем, отдавая должное той поддержке, которую российский федерализм получает со стороны этнических элит, нельзя забывать о некоторых малоприятных нюансах. В принципе, конституционное подтверждение нерушимой связи некоторых этнических групп с территориями, которые они занимают, представляется не только устаревшим, но и несущим в себе немалые риски. Разумеется, из дня сегодняшнего полная, то есть сопровождаемая соответствующим политическим антуражем, *приватизация территории* нерусскими этническими группами видится чем-то абсолютно нереальным. Но здесь не лишним будет напомнить, что в свое время СССР тоже поражал зарубежных исследователей тем, что являл собою едва ли не единственное федеративное государство, которое оставляло за регионами право свободного выхода из союза. Ведь из всех существовавших тогда в мире федераций право одностороннего выхода субъектов из состава союзного государства признавалось только в двух — в Советском Союзе и в Сенегамбии. (Второе из упомянутых образований просуществовало всего семь лет, с 1981 по 1988 год.) Причины такой юридической безответственности вполне очевидны: из дня вчерашнего никто в СССР и предположить не мог, что потенция отделения когда-нибудь актуализируется. В этой близорукости, кстати, один из важнейших уроков, преподнесенных миру советским федерализмом<sup>13</sup>. Допущение сецессии само по себе феномен опасный, а в многонациональных федерациях оно абсолютно противопоказано — сегодня такую позицию можно считать общепринятой. «Формально признаваемое право выхода фундаментально меняет природу федеративного торга, поскольку наличие такой опции узакони-

вает точку зрения, согласно которой существующий союз можно распустить, а потом воссоздать на новых условиях<sup>14</sup>. Но от закрепления за этносом «нерушимого» и «вековечного» права на занимаемые земли до признания возможности его *самостоятельного* политического бытия — всего один шаг. И вот это весьма и весьма беспокоит заинтересованных наблюдателей, среди которых и автор этих строк.

Конечно, приверженность национально-территориальным основам построения федерации *несовременна, нерациональна и небезопасна*. Но одномоментный отказ от этнического федерализма выглядит сейчас *еще более угрожающе*. К сожалению, нынешний уровень политической и социальной модернизации страны *не позволяет* ставить вопрос о «переформатировании» российской этнической модели в лишенную национальной компоненты модель американского типа. Более того, спешка в этом деле может оказаться гораздо хуже заботливого сохранения того причудливого федеративного наследия, которое страна получила от большевиков. Кстати, и это немаловажно, понимание упомянутых мотивов федеральными властями, помимо боязни за межнациональный мир, имеет и прикладное значение. В политическом смысле «самобытность национальных укладов» чаще всего означает *господство патронажной политики*, а патронажные системы исключительно удобны для электоральных и прочих манипуляций, что в очередной раз было продемонстрировано на парламентских выборах 2007 года и президентских выборах 2008 года. Такого рода «федерализм» — делайте в республиках, что хотите, но только не мешайте Москве в ее больших играх — в эпоху регулируемой демократии имеет хорошее будущее. И это еще один фактор, охраняющий закрепленные в Конституции федеративные основы от покушений со стороны особо отъявленных «унитаристов».

Несовершенный российский федерализм ценен еще и тем, что он способен приносить нынешнему режиму немалую толику *политической пользы*. Сохраняя его, правящая команда, сосредоточившая в своих руках все рычаги реальной власти, способна избавляться, хотя бы отчасти, от столь же тотальной ответственности за положение дел в стране, щедро делясь этой ответственностью с субъектами федерации. В процессе унификации законодательства и нового разграничения полномочий, развернутом в годы первого президентства Путина и без особого шума продолжающемся по сегодняшний день, российские регионы становятся все менее свободными и в политическом, и в экономическом отношении. Но есть особая мудрость в том, чтобы, выстраивая «вертикаль власти», не отказываться от федералистской риторики: в случае крайности ничтожность результатов очередного «национального проекта» можно будет списать на то, что региональное начальство — самостоятельное в пределах своей компетенции, в федерациях ведь иначе не бывает, — подвело и не справилось. С такой точки зрения номинальное сохранение федеративной государственности оказывается даже выгодным: ничуть не мешая центральной администрации править огромной страной в одиночку, оно в то же время требует, в соответствии с канонами федерализма, привлечения регионов к солидарной ответственности за все происходящее.

Иными словами, когда надо принимать решения и выработать стратегический курс, центр выступает как единственный по-настоящему дееспособный политический игрок, но когда приходит пора отчитываться за что-то сделанное (или, напротив, несделанное), он предпочитает выглядеть несомненным федералистом. Нынешняя конституционно-правовая оболочка исключительно приспособлена

для подобной инверсии, и в этом еще один фактор ее консервации. Более того, новейшая политическая практика показывает, что ссылками на совершенствование федеративных отношений можно обосновывать даже неприкрытое укрепление единоначалия. Действительно, если российская демократия «суверенна», то почему не может быть «суверенным» и российский федерализм?

Бесперебойной работе вышеописанного механизма способствует несовершенство сложившегося в новой России политического устройства. Нерасчлененность общественных интересов, отсутствие в силу этого жизнеспособных партий и, как следствие, лишь имитация реального соперничества между ними лишают взаимоотношения центра и регионов динамики, присущей конкурентным системам. В период транзита, вопреки самой его сути, преобладали и продолжают преобладать «восприятие государства и общества как некоей единой субстанции» и «понимание самой власти как чего-то неделимого и неструктурированного»<sup>15</sup>. В результате политический курс, проводимый Кремлем, каким бы он ни был, на провинциальном уровне воспринимается в качестве неизбежности, своеобразного обстоятельства неодолимой силы, с которым остается лишь мириться — так же безропотно, как принимают атмосферные явления. Переводя сказанное на более формальный язык, приходится констатировать, что в отношении нынешней России — в отличие даже от России семилетней или десятилетней давности — ключевое для федерализма понятие «федеративного торга» *неприменимо*, ибо из двух политических воль, необходимых для его поддержания, одна вовсе отсутствует. Понятно, что бессловесного и смиренного партнера можно наделять любым бременем ответственности, ибо он никогда не возразит: каждый очередной провал федерального центра назначаемые губернаторы и лишённые реальных рычагов управления региональные

парламенты склонны встречать верноподданнической готовностью «повиниться» и «еще теснее сомкнуть ряды».

И напротив, при наличии института многопартийности, не мнимой, а настоящей, подобного рода манипуляции были бы невозможны. Партии, растущие снизу вверх и представляющие собой коалиции единомышленников, которые сквозным образом объединяют (пусть даже временно и глубоко ради победы на выборах) политиков местного, регионального, общенационального уровня, способны решать двуединую задачу. В России, как и в иных федеративных государствах, они, с одной стороны, склеивали бы политическое тело федерации воедино, не давая ему расползаться и замыкаться в территориальных ячейках, а, с другой стороны, конкурируя между собой, объективно ослабляли бы федеральный центр. Последнее особенно важно, поскольку ослабление федерального центра — это задача, которую в федерациях приходится решать систематически и постоянно. В теории сравнительного федерализма общепризнанной истиной является то, что «в определенных ситуациях для участников федеративного союза слабая центральная власть оказывается весьма желательной»<sup>16</sup>. За счет чего обычно происходит упомянутое ослабление? Первейшую роль в нем играют принцип разделения властей и правильно сконструированная партийная система. В контексте равновеликих по своему значению и непрерывно состязающихся партий у федерального центра всегда имеется конкурент: большая или меньшая часть субъектов федерации управляется политическими силами, оппозиционными общенациональному правительству. Подобное положение вещей тонизирует федерацию, не позволяя ей превращаться в стоячее болото и подталкивая нескончаемый диалог между ее членами. А постоянное противоборство исполнительной и представительной власти на федеральном уровне органично дополняет эту картину.

К современной России, однако, подобные идиллические картины не имеют, увы, никакого отношения. У российской элиты (за исключением небольшого числа лидеров национальных республик) отсутствует спрос на федерализм. Это приводит к тому, что лекало федерации применяется не по назначению. Под него подгоняются отношения, присущие, скорее, унитарной системе, с ее вертикальными связями, господством политического монолога, торжеством единомыслия. В итоге российский федерализм двоится; через полтора десятилетия после старта этого проекта он остается настолько же двусмысленным и неподлинным, сколь обманчивы в нашей стране рынок, демократия или, скажем, независимость судебной власти. Впрочем, здесь уместно в очередной раз повторить, что лучше такой, дефектный и декоративный, федерализм, чем полное отсутствие какого бы то ни было федерализма.

#### IV

Следующий фактор, консервирующий, как минимум на бумаге, федеративную природу нашей государственности, имеет отношение к внешней политике. Речь идет о том, что переживаемое сегодня Россией возрождение державного духа нуждается в экспансионистском подкреплении. Иными словами, государство, ощущающее себя империей, и вести себя должно соответствующим образом, то есть ему необходимо *приобретать новые территории*, ибо империя — это вечное расширение границ и пределов. Или же, что идеологически равнозначно, оно должно быть уверенным, будто способно прирастать соседними, и не только соседними, землями. Обеспечивать решение этой задачи способами, которые практиковались имперскими державами ранее, в начале XXI века крайне затруднительно; в то

же время федерализм позволяет облечь территориальную экспансию в такие одежды, которые даже по нынешним временам выглядят весьма пристойно. «Оптимальной формой соединения достоинств и Российской империи и Советского Союза может быть лишь Российский Союз как государственно-территориальная федерация, — полагает, например, Сергей Бабурин. — Процесс воссоздания союзного государства... видится исключительно как процесс эволюционный, мирный, поэтапный»<sup>17</sup>. Иначе говоря, империя полезна, но она ни в коем случае не должна обнаруживать свою имперскую суть, и поэтому ей приходится выдавать себя за нечто иное. Между тем, по словам выдающегося знатока федеративной государственности Уильяма Райкера, можно сказать, что «федерализм представляет собой единственное средство, позволяющее добиваться присоединения новых территорий, не применяя при этом силу». Более того, это «эффективная форма территориального расширения, поскольку новые члены вовлекаются в федерацию таким образом, что их территориальная идентичность не теряется, а правители сохраняют свои посты»<sup>18</sup>. По этой причине в последнее время спрос на федеративную идею возник там, где его появления совсем не ждали — в среде империалистов и державников.

Любая федерация, как известно, есть добровольный союз. Обосновывая неизбежность нового территориального расширения России, причем без аннексий и захватов, его сторонники постоянно подчеркивают этот момент. Представляясь в качестве федералиста, апологет империи чувствует себя увереннее. С другой стороны, вхождение в состав федеративного государства, то есть такого образования, которое по определению резервирует за своими составными частями существенную долю самоопределения, а во взаимоотношениях центра и регионов отдает убеждению безусловный приоритет перед принуждением, *дается*



*«новичку» гораздо легче, чем присоединение к унитарной системе.* Сказанное особенно верно в тех случаях, когда территория, вступающая в федеративный союз, испытывает угрозу или подвергается давлению извне. Разумеется, федеративный контракт, как и любой другой добровольный договор, сопряжен с риском того, что тебя обманут, но в данном случае обманываться психологически легче. Кроме того, пути для возможного — в будущем — отступления также остаются открытыми (или приоткрытыми), а это немало важно. Присоединившись к империи, назад можно уйти только с оружием в руках. А вот в случае с федеративным союзом это не очевидно; история знает федерации, которые разваливались достаточно мирно. Все сказанное вполне может иметь отношение к дальнейшей судьбе Абхазии, Приднестровья, Южной Осетии и даже, когда-нибудь, Белоруссии<sup>19</sup>. Инициированное российским Федеральным Собранием и энергично поддержанное исполнительной властью обсуждение перспектив сначала признания, а затем, возможно, и присоединения к России «отпавших» грузинских территорий, оживившееся после косовского кризиса, достаточно красноречиво говорит об этом.

Оставаясь федерацией в нормативном смысле, России гораздо легче «продавать» себя соседям, несмотря даже на то, что на деле от отечественных экспериментов с федеративными отношениями уже ничего не осталось, а облик Родины не всегда столь привлекателен, как нам, возможно, хотелось бы. Разумеется, и это соображение из разряда резонов «реальной политики», то есть федерализму как доктрине расширения человеческой свободы и ограничения произвола единоличной власти оно отнюдь не обещает многого. Вместе с тем отмеченный фактор, наряду с прочими, упомянутыми выше, в обозримой перспективе также послужит консервации федеративной государственности в России. Интересно подчеркнуть, что в данном случае мы

имеем дело с парадоксом, ибо *демократическая и либеральная* по своей сути федеративная идеология применяется для обоснования *великодержавной экспансии*. В значительной мере отечественный федерализм по-прежнему жив только благодаря поднимающей голову отечественной имперской мечте.

Впрочем, особо удивляться этому не стоит. Структурная взаимосвязь империи и федерации, как уже отмечалось в первой главе этой книги, более сложна, чем кажется на первый взгляд: политическая история Европы нового и новейшего времени красноречиво свидетельствует, что эти государственные формы способны обогащать и питать друг друга, и между ними нет *непроницаемой границы*. Как следствие, в стране с крепкими традициями единоначалия, деспотизма и внешней экспансии сама федеративная идея способна преобразиться до неузнаваемости. Это, если угодно, «*федерализм с имперской спецификой*», мутационная форма, комбинирующая весьма широкое право на самоуправление, в особенности для национальных меньшинств (не чуждое, как уже отмечалось, и для большинства империй), с концентрацией и бесконтрольностью власти на общегосударственном уровне. Иными словами, вечные страхи, которые испытывала перед федерализмом русская философская мысль, оказались неоправданными. Ведь, прежде всего, мыслителей-«державников» традиционно смущало то, что договорная форма федеративного государства повлечет за собой его слабость, шаткость, непрочность. Так, Иван Ильин, которого, по слухам, весьма уважают в нынешнем Кремле, касаясь проектов федерализации России после чаемого эмиграцией крушения коммунизма, с тревогой вопрошал: «По наивности нам это предлагают или из желания повредить России? Что иному народу здорово, то может быть для русского смертью»<sup>20</sup>. Но, как в итоге выяснилось, беспокойства были напрасными: в отечест-

венном исполнении федералистская идея прекрасно уживается с имперским стилем мышления и поведения. Более того, империя, прикидывающаяся федерацией, даже способна становиться сильнее. Это, кстати, было подмечено другим русским мыслителем — Георгием Федотовым, более полувека назад выдвинувшим следующее предположение: «Если бы федеративный строй России осуществился в 1905 году с победой освободительного движения, он продлил бы существование Империи на несколько поколений»<sup>21</sup>. Не исключено, что так и было бы.

Возникает, однако, вопрос: а не слишком ли рискованно вступать с подобного рода государством в федеративный договор? Отвечая на него, следует иметь в виду, что очень многое зависит от политической природы тех режимов, которые просятся в нынешнюю Россию или хотя бы ведут с ней осторожные разговоры на данную тему. В большинстве случаев это автократии, подобные нашему собственному «выборному самодержавию»<sup>22</sup>, только в миниатюре, может быть, чуть более «дикие». Указанное обстоятельство, вне всякого сомнения, способствует объединению, ибо договаривающиеся о межгосударственной сделке собеседники общаются на одном языке и руководствуются сходными правилами политического диалога. Родство политических систем всегда рассматривалось специалистами в качестве одного из важнейших стимулов федеративного сближения. «В ряду обстоятельств, поощряющих желание заключить федеративный союз, — писал, например, классик федералистского жанра Кеннет Уэйр, — есть одно, которое одновременно повышает и способность к его заключению — это сходство социальных и в особенности политических институтов»<sup>23</sup>. Иными словами, в нашей ситуации вполне возможны федеративные альянсы верхушечного типа, основывающиеся на институциональных привычках советских времен; снизу они будут подкрепляться исторической па-

мьятью народов, многие десятилетия, а то и века проживавших бок о бок в рамках общего государства.

Кроме того, специалисты, изучавшие процесс образования федеративных государств, неизменно подчеркивали то значение, которое играет в нем *фактор внешней угрозы*. Уильям Райкер вообще приписывал этому обстоятельству ключевую роль в складывании федеративных союзов независимо от исторической эпохи. По его мнению, есть лишь две разновидности стимулов, которые способны побудить политиков к заключению федеративной сделки (*federal bargain*): во-первых, желание инициаторов союза прирастить территорию мирным путем, а во-вторых, спланирующая союзников внешняя опасность<sup>24</sup>. В отношении тех фрагментов бывшего Советского Союза, которые упоминались выше, сближение, подлинное или мнимое, тоже стимулируется наличием «другого», против которого следовало бы объединиться. Подобный «враг», реальный или символический, присутствует повсеместно: в зависимости от контекста он может принимать облик Грузии, Молдовы или «Запада вообще», но суть остается неизменной — объединяющимся сторонам кажется, что опасности, исходящие от «врага», легче преодолевать сообща. Приведенные соображения справедливы и в отношении Армении, у которой, при известных политических обстоятельствах, также имеются шансы на вступление в федеративный альянс с Россией. В середине 1990-х годов эта страна, воюя с Азербайджаном, даже делала российскому руководству соответствующие намеки, несмотря на отсутствие общей границы. Геополитические раздумья той поры увенчались появлением у нас Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 года «О порядке вхождения в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта». Именно этот документ будет юридически оформлять приращение нашей имперской федерации, если таковое когда-нибудь состоится.

Любопытно то различие в восприятии, с которым объединяющиеся стороны подходят к «антагонисту»: если, к примеру, перед Абхазией или Южной Осетией грузинское государство действительно предстает фактором риска, то отечественной пропаганде требуются немалые усилия, чтобы сделать фобии элит заразительными и для широких масс, превратив эти страхи в двигатель внешней политики. Лейтмотив враждебного и злокозненного «другого» вообще играет ключевую роль в функционировании имперского федерализма отечественного типа. Тень Российской Федерации, все более мощной и авторитарной, в настоящее время стала для пространств СНГ таким же инструментом самоутверждения, какими образы Российской империи и Советского Союза прежде выступали в отношении Европы. Те или иные фрагменты бывшего СССР политически осознают себя в зависимости от притяжения к России или, напротив, отталкивания от нее. Соответственно, если, скажем, грузинская элита категорически отказывается мыслить себя в российской зоне влияния, то ее противники из Сухуми или Цхинвали ориентированы прямо противоположным образом. А это естественным порядком повышает шансы успешного федеративного строительства с участием сепаратистских анклавов Грузии, причем в отношении других стран схема работает или будет работать точно так же. Враг, против которого объединяются, отнюдь не обязательно должен быть реальным.

Таким образом, федеративная оболочка значительно облегчает реализацию курса, ориентирующего нашу страну на грядущие территориальные приобретения. Экономическим смыслом (или, что гораздо более вероятно, бессмыслицей) такой экспансии в данном контексте можно пренебречь, ибо в процессе принятия политических решений в «новой», то есть некоммунистической, России экономика далеко не всегда играет первую скрипку. Главное же

заключается в том, что по рассматриваемому здесь основанию федерализм, похоже, и дальше будет востребован. Тем более что европейские и американские партнеры России, с повергающей в изумление настойчивостью добивавшиеся независимости для Косово, весьма поспособствовали этому.

## V

Парадоксальная комбинация: с одной стороны, попирающая федерализм российская политическая практика, а с другой стороны, конституционная самоидентификация России в качестве федеративного государства — оказывается отнюдь не случайной. Эта кажущаяся аномалия поддерживается целым рядом факторов, совокупное влияние которых позволяет рассчитывать на то, что в правовом отношении унитарная, по сути, Россия *и впредь будет оставаться федерацией*. Причем сказанное, как показывает опыт недавно завершившегося восьмилетнего президентства, отнюдь не противоречит возможному нарастанию централистских и имперских тенденций в ближайшем будущем. Здесь уместно вновь сослаться на Ивана Ильина, который если и соглашался с федерализмом, то лишь с таким, как наш нынешний. По его словам, «федерация управляется от множества и идет к единению и единству. Это есть процесс отнюдь не центробежный, а центростремительный. Федерация не расчленяет (не дифференцирует, не разделяет, не дробит), а сочленяет (интегрирует, единит, сращивает)»<sup>25</sup>. Вероятно, сам бывший президент Путин не сказал бы лучше. Более того, по моему мнению, подобный прогноз — поддержание федерализма хотя бы в централистской его разновидности — следует оценивать *позитивно*, так как в сопоставлении с вариантом *полного*

отказа от федерализма превращение его в «товар отложенного спроса» выглядит даже обнадеживающе.

Но в чем, собственно, здесь позитив? Дело в том, что предусматриваемые федеративной системой отношения политической *координации* (а не *субординации*) между центром и регионами теснейшим образом связаны с принципом политической конкуренции, характеризующим любую *демократическую* политику. Современная Россия не знает, что такое политическая конкуренция, но подобное положение дел преходяще, поскольку за ним стоит единственный экономический фактор — невероятный уровень цен на энергоносители. Как только мировая экономика скорректирует этот показатель, — а рано или поздно это обязательно произойдет, — лишенная гибкости российская политическая система вступит в полосу неизбежных потрясений. Утвердившиеся в последние годы политические пристрастия и оценки будут пересмотрены, а вслед за этим наступит период политического «размораживания» со всеми присущими ему атрибутами — раскрепощением общественной инициативы, падением престижа наличных институтов власти, надломом властной монополии. Но, в свою очередь, возвращение в отечественную политику реальной состязательности будет чревато серьезными опасностями и большими рисками. Вот тут нам и может пригодиться запылившийся федералистский арсенал с его набором диалоговых, координационных, уравнивающих механизмов.

Где он найдет свое применение? В этот смутный период политически неискушенное население, смущаемое авантюристами, демагогами и потенциальными диктаторами, активно пользующимися преимуществами открытого политического процесса, избежит серьезных ошибок лишь в том случае, если общенациональная политическая воля будет сдерживаться и подправляться региональной

политической волей. То есть — если система сможет более или менее прочно гарантировать права, политических, национальных и региональных меньшинств. Именно на этом этапе федерализм, с характерным для него поощрением политических субкультур, способен сказать весомое слово. Предусматривая комплекс устоявшихся правил игры, гарантирующих права меньшинства и соблюдение демократических процедур, он поддерживает устойчивость сложных и многосоставных образований. А в сезоны трудностей и неприятностей эта его ипостась выходит на первый план.

И вообще — федералистские подходы и методы можно рассматривать в виде своеобразного антикризисного пакета, помогающего большой стране выжить в условиях социально-экономических потрясений. Он помогает удержать вместе то, что распадается и расходится по швам, что неминуемо развалилось бы, если бы не федералистская идея. Такую задачу федерализм решал не только у нас — например, после революции 1917 года или краха Советского Союза в 1991 году, — но и в других регионах мира, в частности в Латинской Америке XIX века в период политической и экономической разрухи, вызванной многолетней войной за независимость. О федерализации постоянно вспоминают в те исторические периоды, когда имперское целое, в силу сложившихся обстоятельств, подвергается перегрузкам. Но для того, чтобы в минуту опасности воспользоваться спасительным средством, его необходимо, как минимум, иметь под руками. Вот для чего нам нужен федерализм. Остается надеяться, что у вождей нынешней России хватит разума не отказываться от этого целебного средства бесповоротно и навсегда. В последние годы, к сожалению, надежда эта тает.

«Большинство империй возникают, расширяются, потом рушатся, а, рухнув, никогда не возрождаются заново.



Но в отношении России все по-другому», — писал недавно английский историк Филипп Лонгворт<sup>26</sup>. Русские, удивляясь он, воспроизводят империи снова и снова, невзирая на то, какая стоит эпоха. Один из секретов, объясняющих отмеченную странность, можно поискать как раз в диалектике двух начал российской государственности, имперского и федеративного, на протяжении веков развивавшихся бок о бок. Эти формы двоятся, переплетаются, переходят друг в друга: помогая империи выжить в трудную минуту, федерализм выступает также удобной оболочкой, в которой имперскую внешнюю политику можно представлять миру. Хорошо это или плохо, однозначно не скажешь, да и не дело политической науки вторгаться в область этики, но, как бы то ни было, привлечение теории федерализма для толкования метаморфоз имперского развития России следует, на мой взгляд, признать не только полезным, но и необходимым. Столь же справедлив и противоположный тезис: занимаясь особенностями Российской Федерации, ни на минуту нельзя забывать о том, что в самой основе ее жизненных обыкновений и практик лежит глубочайшая и, более того, по-прежнему живая *традиция империи*.

## Примечания

<sup>1</sup> См.: King P. *Federalism and Federation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1982. Chapters 3–4.

<sup>2</sup> *Федералист. Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея*. М.: Весь мир, 2000. С. 116.

<sup>3</sup> Zimmerman J.F. *Contemporary American Federalism. The Growth of National Power*. Leicester: Leicester University Press, 1992. P. 10.

<sup>4</sup> См.: Пивоваров Ю. *Полная гибель всерьез. Избранные работы*. М.: РОССПЭН, 2004.

<sup>5</sup> *Pipes R.* Russian Conservatism and Its Critics: A Study in Political Culture. New Haven & London: Yale University Press, 2006. P. XII.

<sup>6</sup> Показательна в этом смысле норма, не имеющая аналогов в основных законах других федераций и позволяющая нижней, «партийной» палате российского парламента большинством в две трети голосов преодолеть любое решение верхней, «региональной» палаты. См. ст. 105, п. 5 Конституции РФ.

<sup>7</sup> *Wheare K.C.* Federal Government. New York & London: Oxford University Press, 1947. P. 51–52.

<sup>8</sup> Подробный анализ взаимосвязи федерализма и национального вопроса в России см. в книге: *Каррер д'Анкокс Э.* Евразийская империя: история Российской империи с 1552 года до наших дней. М.: РОССПЭН, 2007.

<sup>9</sup> *Киселева А., Нестеренко А.* Теория федерализма. М.: МГУ, 2002. С. 178.

<sup>10</sup> О противопоставлении ценностного и инструментального подхода к федерализму см.: *Elazar D.J.* Exploring Federalism. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987. P. 80.

<sup>11</sup> О так называемом «новом» федерализме см.: *Добрынин Н.М.* Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск: Наука, 2003.

<sup>12</sup> Подробнее о роли федерализма в эпоху глобализации см.: *Захаров А.* E Pluribus Unum: очерки современного федерализма. М.: Московская школа политических исследований, 2003. Глава 7.

<sup>13</sup> Впрочем, среди зарубежных специалистов господствовала та точка зрения, что применительно к СССР можно говорить о федерации лишь по форме, но не по содержанию. Сказанное, однако, не меняет существа проблемы. См.: *Wheare K.C.* Op. cit. P. 91–92.

<sup>14</sup> *Filippov M., Ordeshook P., Shvetsova O.* Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. P. 105.

<sup>15</sup> *Шевцова Л.* Режим Бориса Ельцина. М.: РОССПЭН, 1999. С. 486.

<sup>16</sup> *Wheare K.C.* Op. cit. P. 85.

<sup>17</sup> *Бабурин С.Н.* Территория государства: правовые и геополитические проблемы. М.: МГУ, 1997. С. 468, 470

<sup>18</sup> *Riker W.H.* Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston: Little, Brown and Company, 1964. P. 12, 40.

<sup>19</sup> Одна из наиболее удачных, на мой взгляд, попыток проанализировать нынешнее состояние российско-белорусской федеративной интеграции была недавно предпринята американским политологом Михаилом Филипповым. См. его статью: Игры интеграции: Белоруссия и Россия в поисках друг друга // *Неприкосновенный запас: дебаты о политике и культуре*. 2007. № 1. С. 67–81.

<sup>20</sup> *Ильин И.* Жизненные основы федерации // *Ильин И.* О грядущей России: избранные статьи. М.: Воениздат, 1993. С. 55–56.

<sup>21</sup> *Федотов Г.П.* Судьба империй // *Федотов Г.П.* Судьба и грехи России. Т. 2. СПб.: София, 1992. С. 322.

<sup>22</sup> Насколько мне известно, этот замечательный термин принадлежит Лилии Шевцовой.

<sup>23</sup> *Wheare K.C.* Op. cit. P. 46.

<sup>24</sup> Первое из этих условий Райкер называет «условием экспансии», второе «условием обороны». См.: *Riker W.H.* Op. cit. P. 12–13.

<sup>25</sup> *Ильин И.* Что такое федерация? // *Ильин И.* Указ. соч. С. 53.

<sup>26</sup> *Longworth P.* Russia's Empires. Their Rise and Fall: From Prehistory to Putin. London: John Murray, 2005. P. 1.

## Заключение

**В** одной из своих работ британский исследователь Камерон Росс назвал Россию «федерацией без федерализма»<sup>1</sup>. К моему глубокому огорчению, эта емкая формула исчерпывающим образом описывает нынешнее положение вещей. С наступлением XXI века в нашей стране все более остро ощущается дефицит демократии, и это, разумеется, плохая новость для федерализма, который тысячу нитей связан с демократическим идеалом и в теоретическом, и в практическом смысле. Предельное упрощение отечественной политической системы, ставшее наиболее явным признаком ее вырождения, превращает федералистские подходы и методы в политические мнимости, к которым наши политики все реже обращаются даже в целях политической риторики. В целом же странная конструкция государства, унаследованная нынешним президентом от предшественника, красноречиво свидетельствует о том, что в минувшее десятилетие был провален не только эксперимент по приобщению нашей страны к семье либеральных демократий, но столь же бесспорным образом Россия

не состоялась и как федерация — страна, сочетающая самоуправление с разделенным правлением.

Автор, пришедший к такому выводу, не может не задать себе вопрос: зачем же писать о прелестях федеративной политики, ведь с бисером, как известно, не рекомендовано распоряжаться до такой степени нерационально? Это — верно, но к данному случаю неприменимо. Причина заключается в некоторых особенностях функционирования политических институтов, долгое время в силу различных обстоятельств пребывающих в «спящем» состоянии. История не раз демонстрировала, как социально-экономические или политические перемены могут создавать ситуации, в которых латентные, практически невидимые институты внезапно становятся значимыми, решительным образом преобразуя весь политический порядок. Мне кажется, российский федерализм еще преподнесет нам немало сюрпризов, а сохранение унитарной, по сути, страной федералистской правовой оболочки отзовется неожиданными поворотами нашей политики в тот момент, когда «русская система» в очередной раз начнет «оттаивать».

Именно это я имел в виду, когда говорил — и в настоящей работе, и в других своих работах — о том, что, несмотря на всю свою неказистость, федерация в России продолжает оставаться *ценностью*. Лучше иметь дурной федерализм, чем не иметь никакого федерализма, ибо рано или поздно он, хороший или плохой, непременно нам понадобится. На следующем этапе своего исторического развития страна вновь столкнется с проблемой консолидации демократии, с которой она не справилась в 1990-е годы. Разумеется, роль, которую в этом процесс способен играть федерализм, неоднозначна, ибо с его помощью, как показывает опыт Латинской Америки, можно не только ускорять, но и тормозить демократический транзит<sup>2</sup>. Но этой двусмысленностью можно, как представляется, пренеб-

речь. Ибо независимо от того, используется ли федералистская идея консервативными субъектами федерации для дезавуирования демократически избранного реформистского правительства в центре, или, наоборот, прогрессивно настроенные регионы с ее помощью давят на нерешительный и неспособный определиться центр — суть остается одной и той же. В любом исполнении федерализм оказывается *эффективным средством ограничения всемогущества и всеилия центральной государственной власти*, а в России нет задачи более актуальной и более вечной, чем эта. Власти-монолиту, нерасчлененной и неделимой, федерализм противопоказан. Именно в этом его колоссальная ценность.

А потому это небольшое собрание статей — далеко не последняя, как я надеюсь, книга о федерализме. Причастность к человеческой свободе сообщает этому понятию весьма высокую политическую пробу, перемещая его из сферы сиюминутных и преходящих феноменов в область «политически вечного». Этим, собственно, оно завораживает меня как исследователя. Этим же обусловлена и его важность для нашей страны.

## Примечания

<sup>1</sup> Ross K. *Federalism and Democratization in Russia*. Manchester: Manchester University Press, 2002. P. 7.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: Gibson E. (ed.). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004.

# Содержание

Введение .....	3
Предисловие автора .....	13
Глава 1	
Империя и федерация .....	17
Глава 2	
Федерализм — враг демократии? .....	45
Глава 3	
Избирательная система и дух федерализма .....	64
Глава 4	
Федерализм в России и в Европе: опыт сопоставления .....	85
Глава 5	
Почему Россия останется федерацией .....	113
Заключение .....	140

**Андрей Захаров**

## **УНИТАРНАЯ ФЕДЕРАЦИЯ**

**Пять этюдов о российском федерализме**

Корректор *Л. Бусуек*  
Компьютерная верстка *О. Козак*

Подписано в печать 21.07.2008  
Бумага офсетная. Гарнитура Прагматика.  
Формат 60x84/16. Печ. л. 9.  
Тираж 1000. Заказ №

Московская школа политических исследований  
Россия, 123104 Москва,  
Большой Козихинский пер. 7/2, офис 30  
Факс: (7495) 202 85 01  
E-mail: [mmps@mmps.su](mailto:mmps@mmps.su)  
<http://www.mmps.ru>

ЛР № 00972 от 14.02.2000