

Российский федерализм как «спящий институт»

А.А. Захаров,

журнал «Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре»

1. На протяжении последнего десятилетия российский федерализм остается «спящим» институтом, о существовании которого редко вспоминают как политики, так и ученые. Одна из его фундаментальных особенностей заключается в двусмысленности самого политического бытия федерации в России. На бумаге, то есть в конституционных и прочих правовых актах, ее наличие не вызывает ни малейших сомнений. Но одновременно в политической практике, по крайней мере, в последние десять лет, федеративные принципы никак не напоминали о себе. Такое положение вещей позволяет сделать несколько предположений. Во-первых, затянувшееся пребывание российского федерализма в «серой» зоне политической неопределенности при сохранении его правового фундамента позволяет считать его скорее живым, нежели мертвым. Во-вторых, стоит предположить, что этот полуживой институт в определенных обстоятельствах будет реанимирован. В-третьих, опираясь на некоторые важные особенности политической механики нынешней России, можно уже сегодня спрогнозировать последствия такого пробуждения.

2. Прежде всего, в процедуру внезапно открывшегося федеративного торга будут втянуты политики, *не обладающие* навыками демократической состязательности: ведь на смену прежним главам регионов, порой неоднократно проходившим испытание выборами, сегодня пришли политики-назначенцы, которые *никогда и никуда не избирались*. Эти люди не слишком хорошо представляют себе, что такое демократическая легитимность, подотчетность населению, гласность политического процесса. Соответственно, внезапно и помимо собственной воли попав в ситуацию, когда с надломившейся кремлевской «вертикалью» можно и нужно будет торговаться и спорить, они неизбежно подойдут к ведению торга как к *бюрократическому, элитарному, закрытому* действию, не отягощенному значимым общественным участием.

Если предположить, что политическая модернизация в России все-таки станет возможной, а федерализм из фигуры речи превратится в живую реальность, то ожидать от этой реальности совершенства нет никаких оснований. Опция межэлитного торга, внезапно открывшись, незамедлительно будет использована местными политическими кланами и группировками для завоевания новых преимуществ и выгод, но традиционно инструментальный и подчиненный характер регионального лидерства в России скажется на этой процедуре самым негативным образом. Это будет торг *без устоявшихся правил и рамок*,

потому что люди, привыкшие быть подчиненными и вдруг осознавшие, что «начальство ушло», а руки отныне развязаны, не сумеют разговаривать с федеральным центром как-то иначе. Но для федеративного союза нет ничего более опасного, чем это. Недостаточная институционализация торга, то есть отсутствие четких правил того, что и как можно обсуждать, превращает его в дебаты без берегов, в ходе которых, теоретически, под сомнение может быть поставлен любой аспект федеративного дизайна - вплоть до целесообразности самого сохранения союза.

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

Дело будет усугубляться и сложностью этнического состава российского населения: поскольку вертикаль власти есть, по сути, система организованного подкупа национальных республик, сбои в ее функционировании повлекут за собой расползание всей патронажной ткани. Кремль, из-за ухудшения экономической ситуации неспособный выполнять свои обязательства перед национальными элитами, освободит их от былых уз лояльности, а иные центры поддержания государственного единства - в лице той же партийной сети, независимого суда, свободной прессы, - не смогут противостоять центробежным тенденциям в силу своего зачаточного состояния или отсутствия. За минувшие годы сформированная Кремлем бюрократическая коалиция наглядно показала меньшинствам, что степень их автономии в России - предмет сугубого произвола федерального центра. Нет сомнения, что из-за этого в глазах многих республиканских руководителей федералистские установления и принципы оказались дискредитированными. Но вполне прогнозируемое посрамление имперской идеи, сделанной из столь эфемерной материи, как цена нефти или газа, сопровождаемое, к тому же, разочарованием в федералистской альтернативе, впоследствии

вполне может обернуться сомнениями тех или иных этнических лидеров в самой парадигме дальнейшего сосуществования с русскими под крышей единого государства.

4. Но если дело обстоит именно так, то заинтересована ли наша страна и ее граждане во втором пришествии федеративного образа правления? Возобновление федеративного торга, эффективность которого теснейшим образом связана с прочностью демократии, в абсолютно недемократической среде, может вызвать серьезные потрясения, последствия которых непредсказуемы. Теоретически, в такой ситуации стоило бы предусмотреть изгнание федералистских принципов из российской Конституции - то есть коренную ревизию Основного закона с последующим превращением России в унитарное государство. Однако, как бы этого ни хотелось, возможности покончить со спящим, пока он не проснулся, у российской элиты сегодня нет. Российская многонациональность резко сокращает количество опций, имеющихся в распоряжении тех, кто желал бы реформировать административно-территориальное устройство, постоянно склоняя к одному и тому же решению: *к сочетанию территориальных и национально-территориальных начал* в организации политического пространства страны. И речь вовсе не о том, что нынешняя модель российского федерализма, накрепко сбивающая вместе этнос и территорию, оптимальна. Просто ее радикальное реформирование в технократическом, то есть игнорирующим национальную компоненту, духе, может оказаться еще более опасным, нежели сохранение прежнего несовершенства. Иными словами, российский федерализм нельзя отменить: можно или мириться с ним, сжав зубы и пренебрегая его постулатами на практике, или совершенствовать, добиваясь более внятной реализации его политического предназначения.

5. Выводы из всего вышеизложенного таковы. Во-первых, нынешний авторитарный режим не может упразднить российский федерализм *de jure*, поскольку он востребован национальными меньшинствами, составляющими около двадцати процентов населения страны. Во-вторых, федеративные институты, сейчас пребывающие в состоянии анабиоза, неизбежно «проснутся», но, скорее всего, российское государство окажется неподготовленным к этому событию. В-третьих, ответственность за это ляжет на нынешнюю политическую элиту, ради собственных корыстных интересов бездумно жертвующую будущим государством. Наконец, в-четвертых, воспроизведение порочного цикла, реализуемого в амплитуде «парад суверенитетов – замораживание федерализма», продолжится до тех пор, пока правящий класс не смирится с неизбежностью федералистского сценария для России и не научится играть по его правилам. Альтернативы этому пути нет - по крайней мере, при условии сохранения нашего государства в его нынешних границах.