



АНДРЕЙ ЗАХАРОВ

«Спящий ИНСТИТУТ»

Федерализм
в современной
России и в мире

библиотека
журнала

неприкосновенный
запас

БИБЛИОТЕКА ЖУРНАЛА

НЕПРИКОСНОВЕННЫЙ ЗАПАС



Новое
Литературное
Обозрение

Андрей Захаров

«СПЯЩИЙ ИНСТИТУТ»

Федерализм
в современной России
и в мире

НОВОЕ ЛИТЕРАТУРНОЕ ОБОЗРЕНИЕ
МОСКВА • 2012

УДК 342.24
ББК 67.400.532.2
З-38

Редактор серии
И. Калинин

Захаров, А.
З-38 «Спящий институт»: Федерализм в современной России и в мире / Андрей Захаров; предисл. Камерона Росса. — М.: Новое литературное обозрение, 2012. — 144 с.

ISBN 978-5-86793-975-5
ISSN 1815-7912

Согласно Конституции 1993 года Россия является федеративным государством в юридическом смысле. Вместе с тем в реальности она таковым вовсе не является. Это означает, что мы имеем дело со «спящим институтом» — не работающим, но и не упраздненным и, следовательно, готовым в какой-то момент пробудиться. Чем может обернуться для нас неминуемое пробуждение российского федерализма? «Спящие» институты опасны: их реанимация порой влечет за собой весьма неожиданные последствия (в свое время именно реактивация декоративного советского федерализма покончила с СССР). Именно поэтому выявление советского наследия в жизни Российской Федерации предстает практической задачей. Не менее важны сопоставления отечественного опыта с бытованием федерализма на постсоветском пространстве, а также в азиатских и африканских странах.

УДК 342.24
ББК 67.400.532.2

© А. Захаров, 2012
© К. Росс, предисловие, 2012
© Оформление. ООО «Новое литературное обозрение», 2012

Предисловие

В декабре 1993 года Россия приняла первую посткоммунистическую Конституцию, статья 1 которой провозглашала ее «демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления». Хотя в ельцинский период (1991—1999) в стране действительно существовала «Федерация», до полноценного федерализма ей было очень далеко. Вместе него утвердилась крайне асимметричная и «договорная» форма федерализма, взаимоотношения центра и регионов оказались предельно политизированными и персонализированными, а верховенство права и конституционализм постоянно ставились под вопрос. После того как в 2000 году президентом стал Владимир Путин, мы оказались свидетелями фронтальной атаки верховной власти на теорию и практику федерализма, а также инициируемой ею рецентрализации. В итоге главным вызовом для российского государства сегодня выступают не превращение страны в конфедерацию или ее распад по линиям этнического размежевания, как это было в эпоху Бориса Ельцина, а свертывание федерализма и насаждение централизованной и унитарной модели, произведенные тандемом Дмитрия Медведева и Владимира Путина.

Согласно классическому определению, которое предложил Рональд Уоттс, в федерациях «1) федеральный и региональный уровни власти не находятся в отношении конституционной субординации относительно друг друга, то есть каждый из них обладает суверенными полномочиями, санкционируемыми конституцией, а не другим уровнем власти; 2) каждый из уровней, отправляя законодательные, исполнительные и налоговые полномочия, непосредственно взаимодействует с населением; 3) каждый уровень власти напрямую избирается гражданами»¹. Некоторые специалисты подчеркивают также *территориальные* основания федераций. Так, с точки зрения Эдварда Гибсона, «в основе федерализма как системы лежит убеждение в том, что власть должна быть разделена между центральным правительством и правительствами регионов и что представительство народа должно уравниваться представительством территорий»². На то же обстоятельство обращает внимание и Престон Кинг. По его мнению, отличительной особенностью федерализма «выступает не тот факт, что “народ” рассматривается здесь в качестве суверена, но то, что выражение этой суверенности связывается с признанием региональных, территориальных образований. В федерациях “народ”, с одной стороны, рассматривается как единое целое, но, с другой стороны, он же предстает совокупностью различных составляющих. Народ как единое целое есть нация; народ как множественность есть сочетание отдельных регионов, составляющих страну»³.

Более того, как заявляет Дэниэл Элазар, «сущность федерализма следует искать не в определенном наборе институтов, а в институционализации конкретного типа взаимоотношений, складывающихся между участниками политической жизни»⁴. Иначе говоря, необходимо учитывать, что федерализм — это и *структура*, и *процесс*. Следовательно, федерацию в полной мере можно воплотить только в демократической политике, которую отличают сильное гражданское общество и правовая культура, включающая принятие мно-

жественной лояльности, терпимость к разнообразию, взаимное сдерживание и самоограничение в преследовании тех или иных целей, приверженность переговорам как методу разрешения конфликтов и готовность к переменам⁵.

Происхождение федеративного государства, а также специфические пути и способы, с помощью которых оно формировалось, имеют решающее значение для того, каким образом будет распределяться власть в федерации. Как замечает Гибсон, «предшествующее развитие предопределяет последующие траектории федеральных систем»⁶. Так, федерации, выросшие из низовых соглашений и договоров, склонны предоставлять своим субъектам больший объем полномочий, нежели те, которые, подобно Российской Федерации, возникли в процессе межэлитного торга.

Российское государство, возникшее в конце 1991 года на обломках Советского Союза, унаследовало ярко выраженную авторитарную политическую культуру и слабое гражданское общество. Более того, ельцинское руководство не имело за плечами федералистской традиции, на которую можно было бы опереться в переходный период. Хотя Конституция СССР 1977 года провозглашала Советский Союз «единым, союзным, многонациональным государством, образованным на основе принципа социалистического федерализма» (статья 70), и гарантировала пятнадцати республикам право на суверенитет (статья 76) и сецессию (статья 72), то были исключительно бумажные права. В СССР федерализм всегда оставался подделкой. На деле партийно-государственные органы функционировали на принципах «демократического централизма», нижестоящие административные уровни подчинялись вышестоящим уровням, а вся эта система централизованно контролировалась из Москвы.

Исследователи федерализма не раз подчеркивали позитивную корреляцию между федерализмом и демократией. Роберт Дэниэлс, в частности, полагает, что, «распределяя полномочия, федерализм ограничивает произвол, причём

как в центре, так и на местах. Рассредоточивая ответственность, он создает механизм, позволяющий сдерживать локальные конфликты и злоупотребления. Он представляет собой школу демократии, вполне буквально приближая власть к народу»⁷. Однако влияние федерализма на демократизацию неоднозначно. Согласно Гибсону, в Латинской Америке «федерализм способствовал демократическому транзиту, предоставляя местные площадки, с которых бросался вызов централизованному авторитарному правлению. ...Но в период демократической консолидации в Бразилии те же институциональные структуры, которые ранее поддерживали региональное сопротивление диктатуре в центре, позже обеспечивали противодействие демократически избранным правительствам»⁸.

Мы должны принимать во внимание тот факт, что расширение автономии вовсе не обязательно влечет за собой углубление демократии, поскольку «регионы способны не только стимулировать экономический динамизм и демократические перемены, но и служить анклавами авторитаризма в демократизирующейся общенациональной политике»⁹. В России региональные элиты чаще использовали полученную ими самостоятельность для насаждения на местах авторитарных режимов, а не для обеспечения демократического развития. Более того, в этой стране именно те субъекты федерации, которые добивались максимального уровня конституционной автономии — прежде всего этнические республики, — устанавливали у себя самые авторитарные режимы¹⁰.

В своей новой проницательной книге Андрей Захаров, один из наиболее заметных российских исследователей федеративных систем, затрагивает все упомянутые выше ключевые проблемы российского федерализма. На ее страницах читателю предлагается яркая картина его эволюции от беспорядочных ельцинских времен с характерным для них «договорным федерализмом» до нынешнего квазиунитарного государства с федеральным фасадом, сложившегося при дуумвирате Путина и Медведева.

В детальном обзоре развития федерализма в России автор раскрывает сложнейшую сеть взаимоотношений, сложившихся между центром и регионами в одной из самых многонациональных федераций мира. Сильная сторона книги, безусловно, в сравнительном подходе, к которому постоянно обращается автор. Российский федерализм, в частности, сопоставляется здесь с федеративными системами Африки и Азии, и это заставляет основательно задуматься над тем, что же является для него «специфическим», а что — «универсальным».

К достоинствам можно отнести и то, что федеративные отношения в книге рассматриваются как *структура* и как *процесс* одновременно. По заключению автора, несмотря на наличие в российской Конституции базовых федеративных установлений, Россия в настоящее время является «федерацией без федерализма». Но в то же время, считает Захаров, федерализм в России не умер. Подобно тому как российская политическая система может считаться гибридным режимом, располагающимся где-то посередине между диктатурой и демократией, взаимоотношения центра и регионов в России также находятся в серой зоне неопределенности. Многие конституционные и правовые предпосылки федерализма, хотя и остаются в бездействии, по-прежнему целы, несмотря на десятилетие гонений со стороны режима Путина и Медведева. Таким образом, российский федерализм действительно можно считать скорее живым, чем мертвым.

Российский федерализм, доказывает автор, — это «спящий» институт, у которого есть потенциал пробуждения. Но его возрождение может оказаться опасным. Он будет реанимирован в стране, где политические партии слабы и немощны; где свободные и честные выборы отнюдь не гарантированы; где не сформировалась свободная пресса, а независимого суда нет; где политические лидеры увязли в авторитарной политической культуре. А губернаторы регионов, которые больше не избираются народом, а назначаются президентом,

считают более удобным для себя не придерживаться федералистских принципов, а просто подчиняться приказам, поступающим из Кремля.

Но почему же, возникает вопрос, российское руководство не изменит Конституцию и не превратит страну в унитарное государство? По мнению автора, важнейшим препятствием здесь выступает то обстоятельство, что Россия — одна из крупнейших многонациональных федераций мира. И нынешние лидеры понимают, что любая попытка перехода к унитаризму вновь поднимет национальный вопрос, обострит межэтнические конфликты и пробудит требования сепаратизма.

Завершая свою работу, Захаров предлагает несколько любопытных, хотя и пессимистических соображений касательно будущего российской политической системы и перспектив создания устойчивой федерации. Во-первых, заявляет он, нынешний авторитарный режим не может упразднить российский федерализм *de jure*, не подвергая себя риску возмущения и требований сепаратизма со стороны этнических республик. Во-вторых, те федералистские принципы, которые сегодня пребывают в замороженном состоянии, неизбежно проснутся, но, скорее всего, российское государство окажется неподготовленным к этому событию. В-третьих, ответственность за эту неподготовленность ляжет на нынешнюю политическую элиту, которая недальновидно и эгоистично преследует собственные корыстные интересы в ущерб укреплению федеративного государства. В-четвертых, до тех пор пока правящий класс не согласится с неизбежностью для России федералистского сценария и не научится играть по соответствующим правилам, страна будет снова и снова проходить пагубный цикл от «парада суверенитетов» до «замораживания» федерализма. Наконец, в-пятых, предупреждает автор, подъем русского национализма в сочетании с политическим альянсом русской православной церкви и государства несет в себе самую серьезную угрозу национально-территориальным основаниям федерации.

Эта небольшая книга, состоящая из пяти логично выстроенных и аргументированных глав, вносит заметный вклад в федералистские исследования в целом, а также в наше понимание особенностей российского федерализма и видение его будущего.

*Камерон Росс
Университет Данди, Шотландия,
январь 2012 года*

Введение

Когда работа над этой книгой подходила к концу, российская политическая «вертикаль» дала трещину. Очередная рокировка первых лиц государства, состоявшаяся осенью 2011 года, не была принята обществом с тем благодушным пониманием, на которое они, видимо, рассчитывали. В стране начались довольно необычные процессы, два или три года назад казавшиеся невообразимыми. Пробуждение, пусть пока и вялое, демократических институтов, принудительно усупленных авторитарным режимом, не могло не коснуться российского федерализма. Нелюбимое слово вновь вернулось в политический лексикон, теперь его не стесняются употреблять даже первые лица государства: они вдруг вспомнили, что управляют довольно сложным политическим организмом, называемым федерацией.

Выход отечественного федерализма из состояния анабиоза неизбежен, каким бы долгим и трудным ни был этот процесс. Тем самым перед политической наукой ставится важная задача: нам было бы полезно предвидеть, каким будет его пробуждение и что оно способно принести стране. Но такой прогноз невозможен, если предварительно не выяснить, где лежат политико-правовые истоки Российской Федерации и как она связана с распавшимся федеративным союзом, носившим название «СССР». В свою очередь, природа этой связи, долгое время недооцененной, позволит понять, почему развернувшиеся на обломках Советского Союза опыты государственного строительства не дали ни одного примера

успешной федерации, несмотря на кажущуюся актуальность такой модели в национально, культурно, конфессионально разнообразной среде.

Более того, печальные итоги федералистского эксперимента в России сближают наш опыт с наследием прочих «провалившихся» федераций, в прошлом веке с оптимизмом учрежденных и потом не слишком преуспевавших или вообще распадавшихся. В основном это случаи бывших колониальных стран, где фундамент самостоятельной государственности закладывался уходящими белыми хозяевами. Их политические элиты, подобно руководству новой России, тоже получили федеративную модель в качестве наследства, которым приходилось как-то распорядиться; их тотальная неспособность ценить тонкий и сложный федералистский инструментарий, неумение работать с ним, приобретавшее порой гротескные формы, открывает заманчивые перспективы для сопоставления неудач федеративного строительства в постколониальном и постсоветском мире.

Эта небольшая работа, продолжающая размышления, которым были посвящены две книги о федерализме, опубликованные мною ранее¹, состоит из пяти глав. В первой главе предпринимается попытка сопоставления федералистской теории и практики в Советском Союзе и в Российской Федерации, причем итоги этой интеллектуальной процедуры свидетельствуют не в пользу последней. Как мне представляется, советский федерализм в определенных отношениях был даже более совершенным, нежели его путинский аналог, а в Российской Федерации развитие получили не столько позитивные, сколько негативные аспекты федералистского багажа СССР. Разумеется, советское прошлое повлияло не только на Россию, но и на все постсоветское пространство. Федеративный образ правления не смог утвердиться ни в одной стране, возникшей при развале коммунистической империи, хотя во многих случаях он предлагал эффективные, как представлялось со стороны, методы разрешения острейших этнических конфликтов. Причины, из-за которых это произошло, выяс-

няются во второй главе. В ходе бурного конструирования новых наций, которое развернулось после крушения СССР, новорожденные элиты, признававшие только консолидированную и концентрированную государственную власть, принципиально отвергали любую разновидность разделенного суверенитета. Примерно тем же в свое время объяснялись и многочисленные неудачи федераций Азии и Африки, что позволило мне решиться на сравнительное сопоставление российского федерализма с некоторыми аналогами той же модели, принятыми в «третьем мире». Поэтому третья глава посвящена сравнению двух типов авторитарного федерализма, реализуемых соответственно в России и Малайзии; причем моя гипотеза состоит в том, что малайзийская версия в некоторых отношениях может считаться даже более передовой и продвинутой, нежели российская. Компаративные упражнения продолжаются и в четвертой главе, где объектом исследования выступают африканские федерации, как ушедшие, так и нынешние. В итоге выясняется, что и там накоплен немалый и, самое главное, поучительный опыт (в основном, правда, негативного свойства), вполне способный обогатить российскую федеративную практику. Наконец, заключительная, пятая, глава обращается к понятию «спящий институт», вполне точно описывающему нынешнее состояние отечественного федерализма. Здесь я пытаюсь реконструировать последствия его неминуемого пробуждения, приходя при этом к довольно разочаровывающим выводам.

Вместе с тем вся книга должна считаться скорее оптимистичной по своему духу и настрою. Она как минимум немного оживит осмысление российской гуманитарной наукой столь многогранного явления, как федеративная государственность, ибо на сегодняшний день эта проблематика прочно узурпирована юристами, а политологи ее старательно сторонятся. По моему мнению, политическое исследование России как федерации, имея хорошие перспективы, сулит много необычного и интересного. Кроме того, зарубежные

специалисты в области политических наук по-прежнему пишут о российском федерализме гораздо больше, чем наши ученые. Этот дисбаланс нужно выправлять, тем более что впереди у Российской Федерации непростое время. Ведь «вертикаль власти» действительно надломилась.

Андрей Захаров
Ульяновск, январь 2012 года

Глава 1

«Советское значит отличное»: Российская Федерация как опыт подражания

Наблюдая за ползучей реанимацией «советского», ставшей бесспорным знаменем путинского десятилетия, вполне резонно предположить, что реставрация былых политических практик не могла обойти стороной и такой довольно курьезный элемент нашего политического бытования, как федерализм. И действительно, позанимавшись этим вопросом, без особого труда можно обнаружить, что итогом двадцатилетней эволюции России стало возвращение в политическую жизнь тех принципов и подходов, которые отличали советский федерализм. Оба государства — и ушедшее, и ныне здравствующее — именуется «федеративными» лишь по какому-то недоразумению: в обоих случаях за формулировками, по идее обозначающими системное *рассредоточение* и *рассеяние* власти, скрывается унитарно-имперская конструкция, не признающая за своими составными частями никакой реальной автономии. Но все же, при всей своей убедительности, данная констатация неудовлетворительна — ее, как мне кажется, необходимо усилить. В российском случае правовая форма и политическое содержание столь решительно порвали друг с другом, что ушедший советский федерализм неожиданно предстал гораздо более симпатичным проектом, чем его нынешний российский аналог.

I

Зарубежные специалисты давно и неумолимо спорят о том, можно ли зачислять сотворенную большевиками государственную конструкцию в разряд федеративных государств¹. Большинство, разумеется, относится к ней с высокомерным пренебрежением, и для этого, следует признать, имеются веские основания: советский федерализм, бесспорно, был фасадным приспособлением, ибо за ним скрывались имперские методы управления государством. Но, соглашаясь с подобной констатацией, не следует забывать о том, что империя — это не только насилие и принуждение. Всякая империя, будучи, подобно федерации, многонациональным образованием, предполагает диалог и, следовательно, торг между элитами имперского центра и имперской периферии². В СССР элементы такого торга, вне всякого сомнения, всегда присутствовали, хотя порой — и здесь зарубежные исследователи правы — центральные власти, вместо того чтобы сделать очередной ход в диалоге, предпочитали опрокинуть доску, навязывая свое мнение «националам» самой грубой силой. Федерализм есть рыночная, по сути, конструкция; постоянный обмен услугами, обязательствами и ресурсами составляет его центральный элемент, и в этом отношении коммунисты, переустраивая царскую Россию на новый лад, показали себя, как ни странно, вполне рыночниками. Столь же бесспорно и утверждение о ситуативной, тактической предопределенности коммунистической федерации, вытекавшей из сущностных особенностей освоенного царской империей политико-географического пространства. Захватив по воле случая власть, новое большевистское руководство довольно скоро «прониклось пониманием того, что успех цивилизаторских кампаний зависел от коммуникативной способности нового строя. Изменение образов жизни предполагало их доступность. И этот доступ должны были обеспечить местные элиты. Языки, нравы и обычаи, к которым революционеры ни-

когда не проявляли особого интереса, вдруг стали играть важную роль. Национальный вопрос превратился в дискурсе о будущем социализма в многонациональной империи из второстепенного в центральный»³.

Конечно, советских вождей никак нельзя упрекнуть в том, что они были истовыми федералистами. Ленин всегда оставался откровенным державником, а федерализм рассматривал лишь в качестве неизбежного зла, с которым предстоит мириться в силу политической необходимости, четко ограниченной во времени. Для него «основным оставался переходный характер советского государства, а вследствие этого и временный характер федерализма, ставшего результатом компромисса, а не долгосрочного политического проекта»⁴. Многонациональное разнообразие уходящей империи обрекало его на изощренную «идеологическую акробатику»: сначала предстояло развалить старое государство, сокрушая его правом наций на самоопределение, а потом, не отказываясь от этого права полностью, требовалось восстановить империю — желательно в прежних границах⁵. К новым опциям, в свою очередь, были предрасположены и националистические элиты распавшейся империи. В разгар Гражданской войны малые народы «с опозданием, но поняли, что белые генералы не собираются предоставлять им автономию и самоуправление. Поэтому они выбрали то, что было, по их мнению, наименьшим злом, и солидаризировались с лозунгами большевиков»⁶. Опыт тех лет явил многочисленные примеры такого рода; весьма типичными, в частности, выглядят метания башкирских националистов под предводительством Ахмета Заки Валидова. Когда адмирал Александр Колчак в ноябре 1918 года провозгласил себя Верховным правителем России, он упразднил Башкирскую территориальную автономию, ранее гарантированную коммунистами. Разумеется, «большевистские обещания национального самоопределения для всех народов больше устраивали башкирских националистов, чем политическое будущее, в кото-

ром господствовали бы русские армейские офицеры»⁷. Они сделали ставку на «красных», которым не доверяли, но без которых обойтись не могли; в результате уход башкирских воинских формирований в начале 1919 года ощутимо ослабил колчаковский фронт, а коммунистические руководители в очередной раз убедились в правильности провозглашения автономистских лозунгов⁸.

В те годы подобные истории происходили во многих районах бывшей империи, населенных национальными меньшинствами. Кстати, упомянутому казусу придавалось настолько большое значение, что Ричард Пайпс, например, называл сотрудничество большевиков и башкир «первым экспериментом советской национальной политики», понимая под ней предоставление территориальной автономии наиболее значительным нерусским национальностям⁹. Причем без федерализма тут было не обойтись, ибо удобство этой формы состоит именно в том, что она, с одной стороны, потакает национальным чувствам, а с другой стороны, держит их в неослабной узде, предлагает этническим группам элементы политического самовыражения, но при этом встраивает их под крышу «общего дома». Иными словами, стремясь предотвратить полный крах империи и вернуть в нее «временно отпавшие» территории, большевики вынуждены были выдавать себя за тех, кем на деле решительно не являлись. При этом, разумеется, «они не предполагали, что федерализм станет интегральной структурой и институциональной основой будущего советского государства»¹⁰.

Понятно, что применение новой тактики было связано с немалыми рисками, обсуждавшимися еще до революции. С точки зрения кадетов, например, этническое многообразие никак не позволяло применить в России модель национально-территориального федерализма. «Какая-нибудь маленькая национальность, занимающая какой-нибудь небольшой уголок территории, например, молдаване в Бессарабии, будет также претендовать на те же самые функции,

которые имеют другие национальности, — размышлял в 1917 году Федор Кокоскин. — Эти функции ей придется предоставить, и Россия окажется изрезанной на множество крупных и мелких, большей частью даже мелких частиц, в которых целый ряд важнейших функций государственной власти будет постоянно осуществляться обособленно от центра»¹¹. Более того, в разряд негодных политических инструментов в тот же период однозначно зачисляли федерацию и сами большевики, о чем свидетельствуют, в частности, до-революционные публикации Иосифа Сталина. «Тенденция развития идет не в пользу федерации, а *против* нее, — писал будущий “отец народов” в марте 1917 года, парадоксально ссылаясь на опыт США, Канады и Швейцарии. — Федерация есть переходная форма. ...Неразумно добиваться для России федерации, самой жизнью обреченной на исчезновение»¹². Интересно, что примерно так же рассуждала и группа большевиков, вступивших в дискуссию о федерализме с Лениным на VIII съезде ВКП(б) в марте 1919 года. Противясь обособлению национальных республик, «интернационалисты» во главе с Николаем Бухариным и Георгием Пятаковым называли федерализацию России опасной уступкой буржуазии. Вероятно, они и тогда были готовы подписаться под самой известной ленинской филиппикой 1913 года, нацеленной против федерализма: «Мы в принципе против федерации — она ослабляет экономическую связь, она негодный тип для одного государства. Хочешь отделиться? Проваливай к дьяволу, если ты можешь порвать экономическую связь, или вернее, если гнет и трения “сожительства” таковы, что они портят и губят дело экономической связи. Не хочешь делиться? Тогда извини, за меня не решай, не думай, что ты имешь “право” на федерацию»¹³.

Проблема, однако, заключалась в том, что к 1919 году большевистские лидеры решительно пересмотрели собственные взгляды. Фактически, сражаясь с упрямыми «интернационалистами», Ленин образца 1919 года спорил с Лениным

предвоенной поры. Когда федерализация стала оборачиваться снятием инородческих полков с «белых» позиций, он довольно быстро сделался, как показывает башкирский опыт, решительным федералистом. Объясняя «эволюцию взглядов нашей партии по вопросу о государственной федерации», Сталин в 1924 году простодушно признавался: «Удельный вес национального движения оказался гораздо более серьезным... чем это могло казаться раньше, в период до войны, или в период до Октябрьской революции»¹⁴. Действительно, мощь национализма, захлестнувшего бывшую Российскую империю, пришлось оценивать на ходу, и, взвесив ее, коммунистические лидеры решили, что быстрое пренебрежение федеративным принципом теперь не просто несвоевременно, но крайне опасно. Ленин, кстати, предчувствовал это еще накануне Гражданской войны, наблюдая за набирающим силу распадом имперского пространства, и поэтому «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа», написанная им в 1918 году, сообщала: «Советская Российская республика учреждается на основе свободного союза свободных наций, как федерация Советских национальных республик»¹⁵. А в Программе РКП, принятой через год, появился такой тезис: «как одну из переходных форм на пути к полному единству, партия выставляет федеративное объединение государств, организованных по советскому типу»¹⁶.

Исторический опыт свидетельствует, что федералистские принципы часто применяют в тех ситуациях, когда возникает необходимость реформировать империю во что-то иное, более современное и эффективное. Российская многонациональность не оставляла большевикам выбора: в основу обновляемой государственности, помимо марксистской доктрины, был положен *договор нескольких этнических групп*. Утверждая это, мне трудно разделить мнение Терри Маргина, согласно которому национальная политика победителей «не предполагала федерацию, если в это понятие вкладывалось нечто большее, чем просто формирование ад-

министративных территорий в национальном духе»¹⁷. Ведь учреждение этнических административно-территориальных единиц не было *прихотью* и своеволием коммунистов; оно выступало для них *императивом*, который навязывался обстоятельствами. А это означает, что, размышляя об устройстве нового государства, его случайные властители не могли не считаться с устремлениями своих нерусских подданных. Иными словами, в основе советского федерализма лежал баланс интернационализма центра и национализма периферии, на котором, собственно, и было воздвигнуто соглашение между ними, учредившее новое государство. Причем степень его добровольности, как представляется, в данном случае неважна; что действительно существенно, так это сама правовая форма, которая, несмотря на соседство с далекими от права коммунистическими структурами и порядками, оказалась исключительно живучей. Даже если, как утверждает Мартин, «образование Советского Союза в 1922—1923 годах ввело территориальную форму статуса нации, а не федерацию автономных национальных территорий»¹⁸, принципиальную важность избранной большевиками юридической новации трудно переоценить. Ведь в конце концов, по прошествии десятилетий, внезапно наполнившись живым содержанием, именно эта пустая, как казалось многим, форма разрушила СССР. И с этой точки зрения тактический выбор коммунистической верхушки, в годы Гражданской войны склонившейся к введению в обновляемой стране федеративных установлений национально-территориального типа, можно считать роковым.

Сторонних наблюдателей всегда изумляла та бесшабашная легкость, с которой создатели новой советской империи довольно скоро пошли на фиксацию в ее конституционных установлениях «права наций на самоопределение вплоть до отделения»¹⁹. Почему? Действительно, парадокс был очевидным: коммунистическая федерация, очень похожая по своей сути на упраздненную империю и никогда не стеснявшаяся

насилия, законодательно предусматривала свободный выход для всех желающих. Кстати, «в мировой практике лишь СССР и Сенегамбия выступали в качестве федераций, основанных на договоре и признании права субъектов союзного государства на односторонний выход из его состава»²⁰. Второе из упомянутых образований просуществовало всего семь лет, в 1988 году распавшись на Сенегал и Гамбию. Сегодня единственной федерацией, резервирующей за своими субъектами аналогичное право, остается Эфиопия.

Можно, разумеется, отмахнуться от этого обстоятельства, объявив его следствием элементарной безответственности и недалекновидности большевистских вождей, не сумевших или не пожелавших просчитать ходы наперед. Но такой подход будет поверхностным. Дело в том, что свободный выход из СССР являл собой обратную сторону принципиальной новизны советской империи — империи, которая главный способ своего расширения видела не в *силовых захватах*, присущих прежним «империалистическим хищникам», а в *добровольном присоединении* к ней все новых и новых очагов «всемирной пролетарской революции». Именно по этой причине, инкорпорируя в Советский Союз очередной кусочек суши, коммунисты всегда заботились о легитимности процедуры. Мотивированная просьба о принятии в «социалистическую семью» формулировалась законно избранным органом власти вполне добровольно, причем вступавшие в СССР заранее оговаривали для себя тот же статус, которым обладали прежние субъекты федерации. «Только в составе великого Советского Союза и в качестве равноправного члена братской семьи советских республик эстонский народ получит возможность поднимать свою экономику, развивать национальную культуру, укреплять равноправие народов и гарантировать мир, хлеб и настоящую свободу эстонскому трудовому народу», — говорилось, например, в декларации о вступлении Эстонии в состав СССР, принятой 22 июля 1940 года. Исходя из этой бесспорной предпосылки, эстонский парламент про-

сил «о принятии Эстонской Советской Социалистической Республики в состав Советского Союза в качестве союзной республики на том же основании, на котором в Союз Советских Социалистических Республик входят Украинская Советская Социалистическая Республика, Белорусская Советская Социалистическая Республика и другие союзные республики»²¹. Иными словами, подобный способ реконфигурации государственных границ резко отличался, скажем, от версальского переустройства, что делало его безусловно новаторским.

В отличие от англичан или французов времен интенсивного освоения Африки, в процессе которого о «демократии» никто и не вспоминал, большевистская экспансия везде, где только было возможно, пыталась опираться на «волю народов», причем фиксируемую правовым образом. Иначе говоря, федерализм как инструмент расширения собственных границ в нашем случае противопоставлялся более примитивному вооруженному присвоению, чаще всего односторонним образом оформляемому захватчиком. Соответственно, продолжением этой «игры в формальности» должно было стать и право свободно покидать СССР. Его наличие можно уподобить рекламному объявлению, призванному привлечь потенциального потребителя: ведь элитам соблазненных территорий вступление в федерацию дается гораздо легче, нежели присоединение к империи, потому что в рамках федеративных установлений их положение кажется более прочным, а аргументы, предъявляемые в ходе торга с центром, представляются более весомыми. Иными словами, свобода выхода из состава Советского Союза объяснялась стремлением этого *принципиально нового государства* выглядеть более модернизированным и, соответственно, более демократичным, чем его исторические конкуренты в лице старых колониальных империй или Соединенных Штатов.

Кстати, в уже упоминавшейся статье «Против федерализма» Сталин между делом совершает любопытное политико-

правую открытие. После Гражданской войны 1861—1865 годов, напоминает он читателю, в Америке устанавливается федерация, «т.е. союз суверенных штатов, *делящих* власть с федеральным (центральным) правительством». Но в последующие десятилетия события, согласно его интерпретации, разворачиваются весьма неожиданным образом, приводя к столь же необычному исходу: «Борьба между штатами и центральным правительством не прекращается, двоявластие становится невыносимым, и в результате дальнейшей эволюции Соединенные Штаты из федерации превращаются в *унитарное* (слигное) государство. ...Название “федерация” по отношению к Соединенным Штатам превращается в пустой звук, пережиток прошлого, давно уже не соответствующий действительному положению вещей»²². Понятно, что такая «выродившаяся» конструкция никак не могла походить на подвергшийся марксистской реновации федерализм будущего. Право свободного выхода, ради упразднения которого американцы учинили самое масштабное кровопролитие за всю свою историю, покончив, как полагал будущий вождь, с федерацией, отныне предлагалось народам открыто и без всякой опаски.

Московская идея наделять этнические меньшинства правом свободно покидать «социалистическую семью» была поддержана марксистами и в других странах. Так, конституция существовавшей с 1931 по 1937 год Китайской Советской Республики, принятая в ноябре 1931 года, провозглашала: «Советское правительство Китая признает за национальными меньшинствами, проживающими в стране, право на самоопределение, то есть право на полное отделение от Китая и образование собственного национального государства. Монголы, мусульмане, тибетцы, корейцы и прочие меньшинства... могут либо присоединиться к Советскому государству Китая, либо отделиться от него и учредить собственную государственность»²³. Правда, в отличие от российских единомышленников китайские товарищи, придя к власти в 1949 году,

почти сразу расстались не только с духом, но и с буквой этого замечательного принципа.

Причем следует признать, что это «желание нравиться» удалось весьма эффективно реализовать: страна Советов на долгие годы стала главным возмутителем спокойствия не только в Евразии, но и на других континентах, по самым различным поводам привлекая к себе необычайный интерес²⁴. «Коммунистическое государство, которое внутри собственных границ отличалось исключительной консервативностью и не терпело никакой инициативы снизу, за рубежом... действовало радикальным образом, возбуждая те самые массы, которым дома оно заткнуло рот», — отмечает американский историк²⁵. И, конечно же, принцип «открытых дверей» не был случайностью или недосмотром нового государства, но выполнял важнейшую организационную функцию. Предоставление малым народам столь необычного права «выражало готовность новых властителей к компромиссу и повышало привлекательность нового строя, в том числе за пределами сферы влияния большевиков»²⁶.

Другая важнейшая особенность новой формы, непосредственно связанная со всем вышеизложенным, состояла в том, что она предполагала множество предпочтений для малых народов, приобщившихся к «социалистической семье». Откликаясь на запрос времени, «революционное правительство России было первым среди правительств старых европейских многоэтничных государств, которое столкнулось с подъемом национализма и ответило на него, систематически развивая национальное сознание этнических меньшинств и создавая для них много институциональных форм, присущих нации-государству»²⁷. Фактически большевики провели деколонизацию еще до того, как она охватила прочие колониальные империи. Причем это было сделано нетривиальным образом: они объявили бывшим колонизируемым народам, что отныне им предстоит обладать более высоким статусом, нежели тот, что имели бывшие колонизаторы. Более того, в

качестве бонуса за прежнее «угнетение» многие (но не все) национальные меньшинства царской империи получили набор элементов собственной государственности. Таким образом, усматривая одну из фундаментальных своих задач в преодолении великорусского национализма, последователи Ленина стали пионерами «покровительственной политики» в отношении меньшинств. Разумеется, такая политика была избирательной, но это не меняет ее сути: поощрение национального самосознания даже тех этнических групп, которые во времена Российской империи и думать не смели о собственной государственности, оставалось их более или менее неуклонной линией. «Идея советских республик казахской, киргизской, узбекской, таджикской или туркменской “наций” была скорее чисто теоретической конструкцией советских интеллектуалов, нежели исконным устремлением любого из перечисленных народов». — справедливо констатирует Эрик Хобсбаум²⁸. Сказанное верно в отношении практически всех крупных этнических общностей бывшей империи, после 1917 года неожиданно получивших доступ к политическому творчеству.

Несмотря на неоднократные и порой довольно резкие колебания этой линии, в целом она оставалась неизменной на протяжении всего существования Советского Союза. На нее не повлияли даже свертывание политики коренизации, состоявшееся в начале 1930-х годов, а также периодически охватывающие руководство страны приступы любви к русскому народу. Данный факт привносил любопытные нюансы в практику советского имперского строительства, и поэтому 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 об-

ратным: подобно другим империям, она имела возможность влиять на развитие наций, но ее влияние было позитивным, способствовало нациестроительству, поощряло этнический партикуляризм и коренизацию»²⁹. Или, используя изрядно затертую формулу американского исследователя Терри Мартина, можно сказать, что Советский Союз выстраивался и развивался как «империя аффирмативного действия»³⁰.

II

В принципе сказанного уже достаточно, чтобы предпринять попытку сравнения советской модели федерализма с путинской его моделью. Стандартные возражения, строящиеся на том, что при Владимире Путине у нас в стране никакого федерализма не осталось вовсе, придется проигнорировать, поскольку Россия, лишившись едва ли не всех атрибутов федеративной государственности, удивительным образом продолжает оставаться федерацией в конституционном смысле. Согласно Основному закону, это по-прежнему федерация, и непреложность этого факта позволяет не обращать внимания на звучащие порой заявления о том, что российский федерализм скорее мертв, чем жив, а в политическом анализе этим фактором допустимо пренебрегать. Иначе говоря, даже «спящих» правовых норм вполне достаточно, чтобы по-прежнему рассматривать Россию в качестве федерации, пусть и не реализующей соответствующий потенциал в полной мере.

Итак, какие новации мы обнаружим, сравнив две модели? Прежде всего, современная версия иначе трактует национальную компоненту российской государственности. Тот факт, что доля национальных меньшинств в нынешней России по сравнению с прежним Советским Союзом стала значительно меньше, укрепляет позиции тех, кто полагает, что в новых условиях акцент на этническом разнообразии страны должен уступить место акценту на национальной однород-

ности. Данное обстоятельство имеет принципиальное значение, поскольку в сложносоставных и односоставных обществах федералистские подходы и схемы работают по-разному и с их помощью решаются разные задачи. Включение в собственный арсенал «русской доминанты» позволяет нынешней власти подступиться к важнейшей политической и психологической проблеме, важность которой подчеркивается знаменательным крушением советской идеологии дружбы народов. Ведь опираясь на нее, можно избавиться от одного из главных изъянов, мешающих восстановлению «хорошего» Советского Союза. Речь идет об избавлении от сохранившейся после большевиков идеи чрезмерного возвеличивания национальных меньшинств, за семьдесят лет избалованных разнообразными льготами и привилегиями. Не случайно после развала СССР принцип национального самоопределения внутри федеративного целого оказался под большим подозрением, и в ближайшее время, похоже, реабилитация ему не грозит. Чтобы убедиться в этом, достаточно проанализировать содержательный компонент прозвучавших в последние годы выступлений первых лиц государства, посвященных вопросам государственного строительства.

Проблема, однако, заключается в том, что подобная смена вех не осовременивает российский федерализм, но, напротив, делает его еще более архаичным и отсталым. Поощрение многообразия как один из центральных трендов политической культуры постмодерна неожиданным образом обострило интерес к былым коммунистическим опытам в области национального строительства. Ведь заботясь о собственном политическом выживании, большевики делали удивительные вещи: как отмечалось выше, они побуждали к самобытности и самовыражению те общественные группы, у которых не было ни опыта, ни желания подняться до полноценного политического бытия. И в этом плане в одной из самых кровавых империй XX столетия мы вдруг обнаруживаем ростки поощряющего отношения к меньшинствам, проявляемого

только на том основании, что они — *меньшинства*. Причем коммунистическая деспотия удивляла подобными вещами в ту эпоху, когда в Европе о них даже и не думали: версальская система, как известно, не жаловала малые группы, ибо, в соответствии с ее главной идеей, национальное самоопределение — «каждой нации по государству» — должно было закончить с этой проблемой раз и навсегда.

Более того, русские коммунисты, оставаясь безусловными западниками во многих других отношениях, здесь парадоксальным образом вступили в конфликт со всей западной политической традицией, которая издавна относилась к правам меньшинств с необъяснимым безразличием. «Организованные политические сообщества, складывавшиеся в истории человечества, почти всегда были многонациональными. — отмечает Уилл Кимлика. — Но при этом в большинстве своем западные теоретики привыкли оперировать идеализированной моделью политики, в которой сограждан объединяли общее происхождение, язык и культура»³¹. Чтобы убедиться в этом, достаточно вспомнить великие утопии, вышедшие из-под пера знаменитых европейских мыслителей разных эпох. Отношение к этническому разнообразию как к социальной ценности смогло одолеть идеал гомогенной политической системы только после Второй мировой войны, отмеченной наиболее последовательными — и потому ужасающими — попытками воплотить «унификаторский» проект в жизнь.

Именно поэтому, даже оставаясь последовательными врагами демократии, большевики в своей национальной политике предвосхитили тем не менее одну из новейших тенденций ее развития: а именно перенесение центра тяжести с принятия ключевых решений большинством голосов на заботливый учет интересов меньшинств, в первую очередь национальных. Нельзя не подчеркнуть, что во внедрении элементов подобной практики Советская Россия на десятилетия опередила западные демократии. Становление международного порядка, который основывается на идее изначального равен-

ства индивидов и коллективов, ломая этнические или расовые иерархии, в Европе началось лишь с конца 1940-х годов; большевики к тому моменту активно практиковали «аффирмативное действие». Только с этого времени западные страны «окончательно отказались от стирания национальной идентичности меньшинств, согласившись с тем, что подобные группы впредь и навсегда могут рассматривать себя как обособленные и самоуправляющиеся нации, живущие в границах более крупных государств»³². Снова оговорюсь, что переоценивать этот момент не стоит, поскольку он не менял сути коммунистической тирании, но и игнорирование его, прикрываемое ссылками на «эфемерность» советского федерализма, столь же некорректно.

Иначе говоря, при ретроспективном анализе в советском федерализме можно при желании найти ростки ныне пришедшего будущего. Напротив, в российском федерализме начала XXI столетия обнаруживаются только пеньки прошлого. Не проговариваемое до конца, но достаточно внятно звучавшее в дискурсе нынешней власти — по крайней мере до недавней поры — желание трактовать Россию в качестве «национального государства русских»³³, а в православии видеть его духовную основу позволяло, разумеется, решать некоторые из сиюминутных задач, направленных на поддержание столь лелеяемой Кремлем «стабильности». Но в долгосрочной перспективе это безусловный тупик. Философия федерализма не согласуется с безоговорочным триумфом большинства и доминированием плебисцитарных технологий. В ее основе — защита того, кто невелик, от посягательства и произвола. Как раз отказ от этой хрестоматийной истины и превратил нынешний российский федерализм в уродливую фикцию.

Кстати, наш путь политической консолидации на этнической и религиозной основе резко диссонирует с процессами, идущими по соседству с Россией — в расширяющемся Европейском союзе. В то время как у нас территориально-этнический принцип формирования федерации подвергается

постоянной и зачастую несправедливой критике, в объединенной Европе он, напротив, закладывается в фундамент нового, невиданного прежде политического образования. Европейский федерализм есть федерализм *этнический*, собирающийся не искоренять на континенте пресловутое «право наций на самоопределение», но, напротив, поощрять его. (Кстати, именно это обстоятельство в конечном счете придаст политической и экономической системе Европы гибкость, которая позволит преодолеть ее нынешние финансовые неурядицы.) Иными словами, в экспериментах с федералистской формулой Россия и Европа идут в принципе одной и той же дорогой — но в разные стороны. И — если подобное сравнение можно признать хотя бы отчасти корректным — стоит сказать, что ушедший Советский Союз в своих национально-территориальных основах был похож на здравствующий Европейский союз в большей мере, нежели Российская Федерация модели Путина—Медведева.

Итак, с меньшинствами российская разновидность федерации больше работать не хочет, и из-за этого она вырождается в ту самую пустую форму, о которой говорилось вначале. Вместе с тем, отказавшись от позиции, которую пусть с известной долей условности, но вполне можно было считать достижением большевиков, нынешний российский федерализм принял на вооружение и гипертрофировал иную особенность советского предшественника — готовность обосновывать и оформлять территориальную экспансию. Фактически эта функция сегодня преобладает среди фундаментальных причин его политического выживания. В мире, где силовые захваты новых земель стали бессмысленными теоретически и невозможными практически, федерация остается единственной формой государственного устройства, которая позволяет стране географически расширяться вполне легальным и мирным способом³⁴. Сказанное вдвойне верно в том случае, когда речь идет о державе, за столетия привыкшей быть империей, мыслить имперским образом и до сих пор не сумев-

шей изжить многочисленные имперские предрассудки. Рассуждая об этом несколько лет назад, можно было иметь в виду лишь потенцию, несомненную, но все-таки нереализованную³⁵. Однако теперь, после российско-грузинской «пятидневной войны», эти разговоры вполне способны обернуться практическими делами.

Не слишком продуманное и поспешное признание Россией независимости Абхазии и Южной Осетии стало лишь временным решением застарелой региональной проблемы. С самого начала было понятно, что сконструированная этим решением диспозиция крайне неустойчива и, следовательно, подвержена неминуемым изменениям. Поскольку возвращение отпавших грузинских территорий под юрисдикцию Тбилиси следует признать маловероятным исходом, единственным более или менее логичным вариантом дальнейшего развития событий выступает та или иная разновидность их поглощения Россией, пусть даже и не сиюминутного. Как известно, наше законодательство не допускает вхождение в Российскую Федерацию и образование в ее составе новых субъектов без согласия со стороны тех государств, которые формально осуществляют юрисдикцию над соответствующими территориями. Но в данном случае такое согласие требовалось лишь до 26 августа 2008 года — до момента российского признания независимости Абхазии и Южной Осетии. Теперь же дорога к прямому вхождению двух самостоятельных субъектов международного права в состав Российской Федерации разблокирована, хотя нельзя не отдавать себе отчет в том, что подобное развитие событий означало бы грандиозный скандал во взаимоотношениях России с ее главными международными партнерами. Как скоро эта опция будет использована и будет ли использована вообще, сказать пока трудно, но полностью исключать ее, безусловно, тоже нельзя, поскольку ни в экономическом, ни в политическом, ни в военном отношении новые государства не являются жизнеспособными в долгосрочной перспективе.

Разумеется, Абхазии это касается в меньшей степени, Южной Осетии — в большей. Колоссальные масштабы российской помощи, оказываемой второй из упомянутых республик, и столь же баснословная неэффективность ее использования за послевоенные годы заметно поколебали убежденность российского общественного мнения в том, что югоосетинская независимость — серьезное и долговечное явление. Согласно опросам, постоянно растет число тех россиян, которые полагают, что Южную Осетию стоит присоединить к Российской Федерации или даже вернуть в состав Грузии. Если в 2009 году 52% респондентов готовы были рассматривать эту территорию в качестве самостоятельного субъекта международного права, то к концу 2011 года сторонники этого мнения составляли лишь 38%. Согласно опросу, проведенному ВЦИОМ осенью 2011 года, 28% респондентов предлагали присоединить республику к России, а еще 9% видели ее в составе союза России и Белоруссии. Интересно, что за послевоенный период более чем вдвое, с 3% до 7%, выросла доля тех российских граждан, кто поддерживает возвращение республики в состав Грузии³⁶. По всей видимости, эти настроения вполне резонируют с тем, как данная проблема воспринимается российским политическим классом.

Разумеется, юридически допустимое прямое вхождение бывшего осколка Грузии в Российскую Федерацию — дело хлопотное и экономически бессмысленное. Но соображения материальной выгоды можно не принимать в расчет: государство, которое в интересах узкой группы лиц несколько лет назад пошло на разгром самой успешной из собственных нефтяных компаний, далеко не всегда готово мыслить прагматически. Кроме того, на фоне затянувшегося сезона экономической турбулентности, открытого кризисом 2008 года, который усугубил бессмысленность и несостоятельность экономической политики российских властей в последнее десятилетие, геополитические успехи могут показаться весьма привлекательными и желаемыми. Ведь ни мнимое «удвоение

ВВП», ни обанкротившиеся «приоритетные национальные проекты», ни таинственный «план Путина» предъявить избирателям больше невозможно, особенно после скандальной думской кампании 2011 года, а выборы проводить по-прежнему приходится. Парадоксальным образом это обстоятельство повышает ставки причудливой, но все же реанимации российского федерализма. Причем спрос возникает именно на его советскую, экспансионистскую модель, ориентированную на освоение, пусть даже мнимое, прилегающих территорий. И по мере мобилизации режима под давлением неблагоприятных факторов этот спрос будет только нарастать. Если, конечно, сам режим устоит.

Между прочим, в данном отношении отечественные федеративные искания — в отличие от экспериментов с поощрением меньшинств — не кажутся новаторскими. Специалисты, интересовавшиеся политическим развитием Индии, не раз обращали внимание на тот факт, что британские колонизаторы конструировали «жемчужину британской короны» в качестве федерации именно потому, что так легче было присоединять к ней новые территории. Вот что пишет один из них: «Для британцев федеральный дизайн вовсе не был подспорьем демократии. Его внедрение не предполагало ни более широкого вовлечения масс в политику, ни предоставления самоуправления территориальным сообществам. Для них федерализм был удобным инструментом колонизации, позволявшим эффективно аннексировать новые земли. Федеративные установления с присущими им принципами разделенного правления составили основу для соглашений, заключавшихся с отдельными князьями. Присоединение к федеральной Индии как части британской империи представляло этим владыкам, соглашавшимся на доминирование колонизаторов, наилучшие шансы на сохранение собственных царств»³⁷.

Итак, к чему же приводит предпринятый анализ? Рассмотрим две ключевые особенности советского федерализма —

присущее ему покровительственное отношение к национальным меньшинствам и «заряженность» на обоснование территориальной экспансии, — мы убеждаемся в том, что в нынешней Российской Федерации первая из упомянутых ипостасей (условно назовем ее «позитивной») была подмята и вытеснена второй (с той же долей условности назовем ее «негативной»). Иными словами, подобно тому как это происходит и в прочих сферах жизни современной России, в плане федералистского строительства реставрация «советского» касается лишь самых архаичных, отсталых, дремучих его элементов. Причем процесс подражания оказался слишком творческим. Подспудно проповедуемая ориентация на «хороший» Советский Союз обернулась тем, что, с одной стороны, из его светлого образа изгнали «национально-этническую вольницу», а с другой стороны, поставили федеративную идею на службу расширению и упрочению российской сферы влияния, пусть даже ограниченной и виртуальной. То есть, как нередко у нас бывает, положительный опыт был забыт и вытеснен, а отрицательный опыт, напротив, возвышен и расширен. Беда, однако, в том, что «хороший» Советский Союз заведомо приговорен завершить свой жизненный путь точно так же, как и предыдущий «плохой». И произойдет это не потому, что он «недостаточно» хорош, а из-за того, что это — по-прежнему Советский Союз.

* * *

Согласно формулировке Владимира Гельмана, нынешние российские элиты используют советские рецепты для решения постсоветских проблем³⁸. Подтверждая этот верный диагноз, стоит добавить, что те факторы, которые в свое время вынудили руководство большевистской партии обратиться к федералистской риторике, несмотря на прошедшие сто лет, остаются в силе. Национальный вопрос в России по-прежнему стоит остро, и никакие разговоры о «стабильности» не

должны нас обманывать, тем более что «вертикаль власти», похоже, вступила в непростую для себя эпоху. Сейчас, когда бесперебойное поступление денег на покупку лояльности местных элит под большим вопросом, а создание принципиально новых механизмов межнационального согласия, приличествующих эпохе постмодерна, за все годы посткоммунизма так и не продвинулось ни на шаг, эта тема становится чрезвычайно актуальной. Поэтому о федерализме в России скоро заговорят, причем не сквозь зубы, как это делалось в официальных документах последних лет, а в полный голос. И центральной власти не мешало бы подготовиться к этому, ибо, скорее всего, инициатором такого разговора выступит не она. Тем более что «советское» отнюдь не значит «отличное». Особенно в той редакции, которая предлагается нам никак не желающей уходить эпохой Путина.

Глава 2

Проваленная миссия: федерализм на постсоветском пространстве

Размышляя в 1945 году о судьбе послевоенной Германии, союзники остановили свой выбор на федеративной модели. Среди основных факторов, обеспечивших такое решение, было не только то, что немецкая конституция 1949 года писалась под непосредственным кураторством американцев — представителей государства, где федеративная модель пользовалась прочным и обоснованным авторитетом¹. Не меньшую роль сыграло и то обстоятельство, что на преобразовании Германии в федерацию решительно настаивали младшие партнеры по победившей коалиции — французы. Их представители не скрывали своих мотивов: федеративная Германия, подчеркивали они, неминуемо будет *слабым государством*. В итоге «восстановление формата федерального государства произошло под давлением союзных держав, которые видели в федерализме подходящее средство для *распределения*, или *рассеяния*, политической власти»². Иначе говоря, федерализм, навязанный побежденным, виделся тогда одним из элементов укрепления *региональной безопасности* в центре Европы, причем принятие федералистской схемы отождествлялось с потерей государственной мощи и фиксацией военного бессилия той стороны, которой такая схема предлагалась.

I

Наблюдая за бесконечной дискуссией о федерализации Грузии и держа в уме извилистые пути федеративной идеи на Южном Кавказе в целом, уместно вспомнить об этой истории, потому что многие акторы, рассуждающие сегодня о применимости или, напротив, неприменимости федеративных рецептов в кавказских условиях, также исходят из того, что *федерализм есть синоним немощи*. В частности, в ходе мина-дебатов по поводу так называемой «грузинской федерации разных уровней», состоявшихся летом 2009 года, соответствующий проект — один из целой вереницы подобных проектов, — авторство которого приписывали то России, то Турции, интерпретировался некоторыми грузинскими политиками не иначе как в качестве «плана по расчленению Грузии». Эти страхи не смог снять даже вице-президент США, который побывал в Грузии после августовской войны с Россией и настоятельно советовал грузинским властям «оставить открытой дверь для Абхазии и Южной Осетии» и подумывать о федеральном устройстве страны.

В статье «Жизненные основы федерации», написанной в 1949 году, философ Иван Ильин горько сетовал: «Когда мы слышим иногда такие “умные” предложения: “Введите вы у себя в России федеративную республику с референдумом!”, то мы всегда спрашиваем себя, по наивности нам это предлагают или из желания повредить России? Что иному народу здорово, то может быть для русского смертью»¹. Этот мыслитель, которому пагубность переформатирования империи в федерацию представлялась несомненной и которого сегодня очень уважают в выращенных «ресурсным империализмом» державно-патриотических слоях российской политической элиты, полагал, что для государств больших, древних, разнообразных, выполняющих очевидную историческую миссию, требование федерации равнозначно требованию *расчленения и добровольной гибели*. Он, например, был уверен: «если име-

ется налицо множество национальностей, различных по языку, по крови, по религии, то федеративное объединение их будет почти невероятным»⁴. Кроме того, он твердо — и, замечу, вполне справедливо — указывал, что федерация совершенно неосуществима при шатком правовом сознании.

Эти и другие аргументы, выдвигаемые против федерации выдающимся русским консерватором, можно, разумеется, оспаривать. Но в данном контексте меня интересует не их проблематичность, а то, что они чрезвычайно похожи на возражения против федеративных подходов к внутренней и региональной стабилизации, которые выдвигались и выдвигаются политиками полиэтничных государств, образовавшихся после распада Советского Союза. Эта странность заслуживает того, чтобы уделить ей внимание. Итак, что мы имеем? С одной стороны, в рамках сравнительного изучения империй неоднократно и убедительно констатировалось, что федерализация является не только эффективным, но едва ли не единственным способом *преобразования имперского государства в демократическую политику*. Концепты «имперской федерации» и «имперского федерализма» были введены в научный оборот и плодотворно разрабатываются довольно давно⁵. К началу деколонизации почти не оспаривалось мнение о том, что многонациональные политические агрегации, сколоченные великими европейскими державами и пережившие Первую мировую войну, устоят в меняющемся мире, только освоив федералистский инструментарий. Значимость этого обстоятельства неустанно подчеркивал, например, Георгий Федотов, один из наиболее выдающихся в среде русской эмиграции пропагандистов федерализма, который в конце 1930-х годов писал о государстве большевиков: «Нынешняя империя Российская имеет, и будет иметь, форму федерации свободных народов. Иначе она существовать не может. Настоящая угроза для единства России создавалась бы в том случае, если бы... в России установилась чисто великорусская национальная власть в стиле и традициях Александра III.

С такой Россией ее выросшие и оперившиеся разноголосые претензии никогда не примирятся»⁶. Наконец, нельзя считать случайностью и тот геополитический факт, что бульшая часть федеративных союзов в Европе образовалась именно на развалинах континентальных империй, а морские колониальные империи оставили после себя основной массив федераций «третьего мира». О той же закономерности говорил и классик федералистских исследований Уильям Райкер, отмечавший, что после крушения колониальных империй, которое последовало с окончанием Второй мировой войны, в мире началась настоящая федералистская революция⁷.

Но, с другой стороны, постсоветские политики-демократы, в прежние времена отчаянно и не без оснований обличавшие СССР в имперских грехах, на протяжении десятилетий столь же упорно боролись за сохранение своих стран в качестве *мини-империй*, зачастую воспроизводивших в отношении национальных или языковых меньшинств наихудшие советские практики. (В указанном плане наиболее показательен злополучный опыт независимой Грузии, методично мучившей свои автономии с самого обретения независимости.) Фактически на постсоветском пространстве федеративная рецептура внутригосударственного переустройства *не пригодилась нигде*. Пожалуй, единственным исключением стала сама Россия, которой благодаря асимметричному федерализму «лихих девяностых» удалось сохранить целостность: в тот период, по словам Майкла Берджесса, «федерация не только удерживала российское государство от распада, но и способствовала становлению либеральной демократии»⁸. Аналогичного мнения, наряду со многими другими специалистами, придерживается и Гордон Хан, утверждающий, что «компромисс, заключенный «российской революцией сверху» с региональными этническими элитами, пресек или, по крайней мере, предупредил угрозы сепаратизма (за исключением Чечни), гражданской войны или даже развала России в процессе краха коммунистического режима»⁹. Что

же касается наших соседей, то среди них федеративная идея не пользовалась популярностью, несмотря на всю ее кажущуюся привлекательность. Более того, в 1990-х годах кое-кто (например, молдавское руководство) предпочел федерализации войну — с последствиями вполне предсказуемыми и, я бы сказал, в некоторых случаях фатальными для неокрепшей посткоммунистической государственности.

География этнополитических конфликтов на постсоветском пространстве позволяет предположить, что именно неспособность своевременно привлечь и использовать федералистские схемы породила на бывших территориях СССР самые главные и наиболее проблемные очаги нестабильности¹⁰. Ведь в случае каждого из непризнанных государств, появившихся в ходе политического переустройства бывшего Советского Союза, федералистский раздел полномочий и компетенций кажется — по крайней мере задним числом — довольно многообещающим решением. Но, сделав такой предварительный вывод, необходимо ответить как минимум на два в равной мере интригующих вопроса. Во-первых, почему постсоветские элиты почти повсеместно не справились с освоением федералистского инструментария? Во-вторых, не слишком ли много чести руководителям России, якобы проявившим похвальную прозорливость и гибкость в данном отношении, а именно в умении обратиться к федерализму в то время, когда нашим соседям он оказался не под силу?

II

Сначала я затрону первый из предложенных вопросов — он, как мне кажется, проще. Как ни прискорбно это признавать, в рядах постсоветских элит первого призыва, за исключением, видимо, прибалтийских республик, практически не было и не могло быть настоящих демократов. (Впрочем, и с прибалтийскими политиками, как выяснилось позже, в дан-

ном отношении тоже имелись серьезные проблемы.) На протяжении десятилетий коммунизм утверждал агрессивный и безусловный приоритет благих социальных целей над политическими средствами, используемыми для их достижения, а это никак не могло способствовать укоренению верховенства права. Коммунисты исходили из того, что в процессе затеянной ими «рабоче-крестьянской революции» общественная реальность не просто ремонтируется, но сменяется *принципиально новой*; соответственно, радикализм самого процесса требовал неординарного политического творчества, плохо сочетающегося с традиционными представлениями о законности и порядке. Но, в свою очередь, без уважения к праву федерализм и демократизация оказываются категорически невозможными. Здесь уместно вновь процитировать Ильина: «Там, где царит южноамериканское правосознание, — демократия становится своей карикатурой, а федерация — или пустым звуком, или началом распада»¹¹. По-видимому, что такое «латиноамериканское правосознание», достаточно хорошо представляют граждане практически всех стран, заполнивших территориальную нишу бывшего СССР.

Но это еще не все. Анализируя причины систематических провалов федералистских начинаний на Южном Кавказе, Бруно Коппитерс обращал основное внимание на *наследие советского федерализма*, и особенно на присущую ему трактовку национальных проблем. Как отмечалось в предыдущей главе, большевистский проект социальной модернизации энергично пробуждал и целенаправленно стимулировал этническое сознание, одновременно настаивая на территориальном упорядочении этничности. В свою очередь, прочная политическая фиксация взаимосвязи нации и территории выливалась в безоговорочное торжество юридического принципа *неделимости суверенитета*, сделавшегося одной из ключевых основ советского конституционного права. «Суверенитет выступает как элемент правоспособности государства, в силу которого государство обладает теми или иными правами, но

который не сводится к ним, — пишут современные российские авторы, с пиететом относящиеся к данной традиции. — Его нельзя разделить или передать не потому, что это запрещено, а потому, что это невозможно. Нельзя разделить правоспособность, можно лишь разделить права»¹². Соответственно, после крушения Советского Союза все заботливо выношенные в его лоне местные национализмы, стремясь к государственной самореализации, категорически настаивали на своем эксклюзивном характере. А поскольку уязвимость формируемых ими новорожденных государств была, в особенности на первых порах, запредельной и бесспорной, *совместный* или *разделенный* суверенитет практически нигде не считался приемлемой опцией¹³. «Для всех слабых государств региона, независимо от того, являются ли они международно признанными или нет, — говорит Коппитерс о Южном Кавказе, — принцип неделимости суверенитета представляется той последней соломинкой, за которую они хватаются во имя своего выживания»¹⁴.

Кстати, в других частях бывшего СССР дело обстояло примерно так же. Несмотря на повторяющуюся от республики к республике нестроту этнического состава, молодые страны бывшей Средней Азии тоже дружно проигнорировали федерализм как способ сглаживания межэтнических трений, причем здесь, в отличие, скажем, от Южного Кавказа, Украины или Молдовы, не наблюдалось даже малейших признаков общественных или политических дискуссий на указанную тему. В этом регионе суверенитет трактовался еще догматичнее, поскольку процесс созидания новых наций на фактически пустом месте вынужденно шел ускоренными темпами: для местных элит государственность оказалась неожиданным ребенком, ее не желали и за нее не боролись, она застала врасплох, но деваться от нее в 1991 году было некуда. «Пока существовал Советский Союз, западные наблюдатели считали непреложной истиной, что национализм и коммунизм исключают друг друга и что советская национальная полити-

ка направлена на русификацию нерусского населения под знаменем социалистического интернационализма. — пишет американский историк. — Но советская действительность разительно отличалась от подобных спекуляций»¹⁵. Подмечено вполне точно: именно марксистский интернационализм советского толка вскормил и выпестовал националистические культуры Средней Азии. Более того, огромная работа ушедшего советского государства по подъему самосознания среднеазиатских народов не только не пропала напрасно, но генерировала основной субстрат, из которого лепилась потом новая политическая идентичность, не предполагавшая ни малейших намеков на вертикальное разделение полномочий между этническими группами¹⁵.

Вышесказанное затрагивает прежде всего те нации, которым крушение Советского Союза позволило воспользоваться пресловутым правом на самоопределение. Намертво вцепившись во внезапно свалившийся им в руки суверенитет, их политические лидеры сразу начали подозревать федерализм с присущим ему рассредоточением власти в недостаточно чутком отношении к независимости, которую связывали с *нераздельностью* суверенитета. В итоге, и это вполне естественно, «вертикальное разделение властных полномочий между органами государственной власти не воспринималось в качестве средства, пригодного для преодоления слабости государства»¹⁷. Но — и это крайне важно — претензии к федеративной идее выдвигались не только со стороны того или иного этнического *большинства*, приступившего к собственному политическому обустройству; их разделяли и многочисленные национальные *меньшинства*, которым в процессе демонтажа СССР своей государственности не досталось. И если для первых федерализм выступал *избыточным* решением, то вторым он казался *недостаточным*, причем по той же причине: из-за предусмотренного этой доктриной сочетания самоуправления с разделенным правлением. Именно поэтому руководители всех без исключения непризнанных

государств, бросивших вызов своим новорожденным мини-империям, столь же последовательно не принимали федерализм в качестве оптимального варианта, настаивая на безоговорочной и полной независимости. Иными словами, предопределяемый сценарий был для них вроде бы и желательным, но абсолютно недостижимым.

Между тем одним из принципиальных условий рождения федеративного союза является *само желание* сторон связать себя подобным контрактом. Федерация, как известно, есть образование добровольное, воздвигаемое на осознанной и прочной готовности центральных и региональных элит вступить в договорные отношения. Это требование становится еще более существенным в тех случаях, когда центр и регионы маркируются по этническому признаку, ибо федералистский союз в условиях этнической однородности принципиально отличается от аналогичного союза на многонациональной основе. Основное несходство состоит как раз в том, что озабоченность суверенитетом, несущественная в одном случае, в другом случае выходит на самый видный план. А это означает, что *желание войти* в федерацию, которое озвучивают этнические элиты, уже вкусившие или готовые вкусить прелести права наций на самоопределение, императивно нуждается в подкреплении подразумеваемой ими при заключении федеративного контракта возможностью столь же свободно из федерации *выйти*. Советская власть, о чем я уже говорил выше, такое право учитывала — по крайней мере на бумаге.

Каковы политические устремления национальных меньшинств в рамках федеративного союза? В отличие от империи, федерация не требует от своих национальных сегментов безоговорочного признания приоритета политической лояльности перед этнической лояльностью. Более того, подобная форма государственного устройства, неизбежно лимитируя этническую самореализацию, отнюдь не предполагает ее упразднения в принципе. Национальное самоопределение одинаково актуально и для империй, и для федераций, тем

более что в мире почти нет федеративных союзов, объединяющих примерно равные по численности национальные или языковые группы — Швейцария оказывается едва ли не единственным исключением. А это означает, что одной из сложнейших структурных задач, насущно стоящих перед многонациональными федерациями, но вовсе не беспокоящих этнически гомогенные федерации, выступает определение той оптимальной дозы самовыражения, которая обеспечивала бы безболезненное вписывание этнических *меньшинств* в политический, культурный, экономический контекст национального *большинства*. Ответственность за решение этой проблемы ложится на политических лидеров доминирующего этноса, о чем применительно к советским реалиям Георгий Федотов напоминал в следующих по-прежнему актуальных словах: «Если национальная идея не исчерпала себя в русской культуре, то в политической жизни настоящей и будущей России национализм представляет несомненную национальную опасность. Россия — государство народов. Большинство из них впервые пробудилось к национальной жизни, и их молодое самолюбие чрезвычайно щепетильно. Они и сейчас с трудом переносят свою зависимость от Москвы. ...Победа националистических течений в Великороссии рискует просто взорвать Россию»¹⁸.

Иными словами, в публичном пространстве федеративного государства обязательно должны наличествовать зоны, в которых то или иное меньшинство будет ощущать себя большинством и пользоваться привилегиями, подобающими большинству. Именно этим обусловлено фундаментальное значение, которое в многонациональных федерациях имеет «национализм составных частей», то есть удовлетворение «коллективных потребностей и нужд этноса или этносов, вынужденных сосуществовать с более крупной и преобладающей национальной группой, предопределяющей лицо федерации как политического целого»¹⁹. Опыт Российской Федерации, оцениваемый в указанной перспективе, трудно

признать удачным и вдохновляющим, так как прошедшее под знаком «вертикали власти» десятилетие резко и быстро сузило диапазон политического самовыражения этнических групп, которые населяют нашу страну. А поскольку для политиков и граждан непризнанных республик, добивающихся переустройства собственных взаимоотношений со своими «малыми метрополиями», российский опыт наиболее актуален, их и без того невеликий энтузиазм по поводу федеративных проектов не мог не угаснуть окончательно. Или — почти окончательно.

III

Теперь перейду ко второму вопросу. Я попытаюсь оценить то, в какой степени сохраняемая Россией уже более пятнадцати лет стойкая и заслуживающая всяческих похвал приверженность федералистской букве помогает поддерживать нормальные отношения с соседями. Для исследователя сравнительного федерализма здесь таится одна из фундаментальных загадок: почему Россия, перестав быть федерацией во всем, за исключением названия, продолжает именовать себя «Российской Федерацией»? Действительно, когда британский ученый Камерон Росс называет нынешнюю Россию «федерацией без федерализма»²⁰, с ним трудно спорить. Не проще ли было бы в такой ситуации конституционно узаконить «вертикаль», принять соответствующие поправки в Основной закон — и честно провозгласить страну унитарным государством? Но ни малейшей попытки произвести эту логичную, казалось бы, операцию не наблюдается. Почему? На мой взгляд, ответ следует искать в метаморфозах, которые претерпел федерализм в последние десятилетия. Еще в середине 1960-х годов Уильям Райкер обратил внимание на любопытное обстоятельство: с отходом в небытие традиционных колониальных империй федерализм превратился в *единствен-*

ное политическое средство, позволяющее легально, то есть без применения силы, приобретать новые территории. В мире, где победила политическая корректность, циничный захват чужих земель более не рассматривается как приемлемая опция. Естественным оформлением территориальной экспансии в такой ситуации выступает исключительно федерализм²¹.

Более того, в российском случае сохранение государством федеративной правовой оболочки гармонично сочетается со стремлением эффективно регулировать политические процессы в так называемом «ближнем зарубежье». Активация этого регулирования, которое в ельцинское время либо было вообще забыто, либо, в лучшем случае, осуществлялось в режиме *ad hoc*, состоялась на рубеже 1990-х и 2000-х годов. Для внешнеполитической миссии нашего федерализма символическим рубежом стало принятие в 2001 году Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта», регламентирующего изменение состава субъектов в результате присоединения к России *территорий иностранного государства*. В нынешней редакции этот акт требует осуществления согласительных процедур с участием властей той страны, которая в полном составе или частично присоединяется к Российской Федерации. Любопытно отметить, что российские «ястребы» в первое президентство Владимира Путина уже пытались сделать эту тягостную для них норму более «удобной». В 2005 году парламентская фракция «Родина» предложила внести в закон пункт о том, что инициатором предложения о принятии в Российскую Федерацию является *народ*, проживающий на территории предполагаемого будущего субъекта. Соответственно, решение о присоединении к России должно было высказываться на всенародном референдуме. Иными словами, разработчики фактически предлагали Государственной Думе проигнорировать международные договоры России во имя частичного восстановления СССР. Как симптоматично выразился в ходе деба-

тов один из авторов законопроекта, депутат Андрей Савельев, «кроме юридической бесспорности существует еще и политическая целесообразность»²².

К чести Государственной Думы следует сказать, что в 2005 году законопроект был провален, да и фракции «Родина» в нижней палате больше нет. Но эта история — которую, кстати, вспоминали в нашей прессе после августа 2008 года. — весьма показательна в смысле обсуждаемых трендов. Негласный политический консенсус, утвердившийся в рядах российской элиты, предполагает, по-видимому, что империя есть вещь вполне полезная, даже если ей приходится тщательно скрывать свою имперскую суть, выдавая себя за нечто иное. По этой причине в последнее время виртуальный спрос на федеративную идею возник там, где его появления трудно было ожидать — в среде «нефтегазовых» державников, убедивших себя в том, что в последние десять лет наша родина действительно «встает с колен». Парадоксальность такой ситуации не вызывает сомнений, поскольку *демократическая* и *либеральная* по своей природе федеративная идеология в современной России применяется прежде всего для обоснования часмой *великодержавной экспансии*. Более того, если в нашем федерализме все еще теплится жизнь, то благодарить за это надо поднимающую голову отечественную имперскую мечту.

Немаловажную роль играет и то обстоятельство, что в глазах раздумывающих о вступлении кандидатов федерация выглядит более гостеприимным домом, нежели унитарное государство. Ведь если даже федералистский выбор окажется ошибочным, в его рамках элитам разочаровавшегося субъекта федерации будет проще минимизировать издержки своего просчета. Кроме того, пути для возможного — в будущем — отступления здесь также остаются открытыми (или приоткрытыми), а это немаловажно, особенно в тех случаях, когда территория, вступающая в федерацию, испытывает явную внешнюю угрозу, а решение ее политического класса о при-

соединении к союзу мотивировано сиюминутными соображениями политического выживания. Присоединившись к империи, назад можно уйти только с оружием в руках, поскольку такая система в своем естественном состоянии работает только на вход. А вот в случае с федеративным союзом это неочевидно; история знает федерации, которые пережили сецессию составных частей или даже разваливались достаточно мирно.

Что же касается вопроса о том, может ли *такая* трактовка федерализма вносить вклад в укрепление региональной безопасности или во взаимопонимание с соседями по бывшему советскому пространству, то ответ на него представляется очевидным. И это печально, потому что в итоге в постсоветском контексте *миротворческий, демократичный, соглашательский* (в хорошем смысле этого слова) потенциал федерализма вообще не реализуется, причем ни одной из сторон, так или иначе задетых федеративной идеей. В больших и малых войнах, вспыхивавших в пределах бывшего Советского Союза, «насилие прекращалось либо через военную победу, либо через взаимное истощение ресурсов сторон. Но механизмы компромиссного согласования интересов, которые базировались бы на взаимном доверии, демократизации и экономической выгоде, не принимались сторонами конфликта»²³. Одни «бывшие советские» боятся федерализма, видя в нем исключительно напасть и погибель. Другие «бывшие советские» готовы практиковать его, но в довольно причудливом виде, выворачивая федеративную идею наизнанку и превращая федерализм в орудие потенциальной экспансии. Обе трактовки — федерализм как устойчивая фобия, с одной стороны, и «имперский федерализм», с другой стороны, — не оставляют федеративной модели как лекарству от противостояния и конфронтации *никаких* шансов. Хотя более эффективный инструмент для решения подобной задачи найти было бы сложно.

Все сказанное позволяет как минимум частично прояснить вопрос о том, почему в освоении столь полезного для расколотых обществ федералистского инструментария Россия опередила прочие постсоветские страны. Произошло это, если можно так выразиться, невольно. В правовом смысле РСФСР, как известно, представляла собой федеративный союз, заключенный в рамки другого федеративного союза, каким формально являлся СССР. Но с точки зрения политической практики оба образования были конструкциями имперского типа — многонациональными государствами, обладающими четко выраженным, причем как этнически, так и географически, имперским центром и столь же бесспорной имперской периферией. Как отмечалось выше, между империей, многонациональной по определению, и федерацией, многонациональной по воле случая, существует несомненное типологическое сходство, обусловленное тем, что каждая из этих систем вынуждена так или иначе решать проблему *гармонизации взаимоотношений с этническими меньшинствами* — то есть находить собственную комбинацию самоуправления и разделенного правления. Но если населенная многочисленными народами и народностями советская федерация, надорвавшись в военном и экономическом состязании с Западом, провалила решение этой задачи, то Российская Федерация смогла устоять в прежнем виде, даже сделавшись суверенным государством. Такой исход имел свои причины.

Конечно, нельзя не соглашаться с теми исследователями, которые указывают на фундаментальное сходство двух федераций с центром в Москве: «Российская Федерация, составлявшая ядро советской “внутренней империи”, походила на свою предшественницу не только в территориальных, этнических и конфессиональных дисбалансах, но и в слабой “национально-территориальной” административной структуре»²⁴. Но это совпадение было далеко не полным. Прежде всего, по сравнению с Советским Союзом в заново рожденной Российской Федерации кардинально изменились этни-

ческие пропорции: доля нерусских народов здесь не превышала 20%, в то время как накануне краха коммунистической сверхдержавы их численность в СССР едва ли не равнялась численности самих русских. Новая ситуация одновременно и облегчала, и затрудняла гармонизацию межнациональных отношений в новой России.

В любом социуме, как и в межличностных отношениях, стратегия кооперации и взаимных уступок всегда является вынужденной в том смысле, что в глазах политических акторов она выглядит более *рациональной*, то есть приносящей больше выгод. С этой точки зрения федерализм отнюдь нельзя рассматривать в качестве великодушного проявления чьей-то доброй воли: к такому решению политиков всегда *принуждают* обстоятельства. Не вызывает сомнения то, что приблизительное демографическое равновесие некогда имперского народа и взаимодействующих с ним этнических меньшинств выступает довольно серьезным аргументом, побуждающим элиты к федеративному варианту организации политики. Иначе говоря, как было продемонстрировано в первой главе этой книги, у большевиков, захвативших власть в 1917 году, просто не было иного выбора: федерализм как буржуазное изобретение им, безусловно, не нравился, но обращение к нему в ходе апроприации пестрого и многоязыкого наследия Российской империи сулило столь чаемое новыми властями умиротворение окраин. Этот курс подтверждал свою жизнеспособность на протяжении семи десятилетий, подкрепляясь масштабными программами экономического подкупа периферийных элит.

Действовал ли подобный расчет при учреждении нового российского государства на обломках СССР? Безусловно, демократическое руководство во главе с Борисом Ельциным опасалось того, что цепная реакция распада, не остановившись на административных границах РСФСР, перекинется на ее собственную территорию. Этого не произошло и, по моему убеждению, не могло произойти, но республикам в

составе России на всякий случай предложили то же лекарство, которым большевики в свое время стабилизировали национальные окраины. Учитывая его свободную дозировку — берите столько, сколько проглотите, — угрозу распада, пусть даже во многом мнимую, удалось сначала снять, а потом и вовсе отодвинуть за грань политически реального. Занятость республиканских элит освоением «проглоченного» не позволила им тогда, в период слабости центральной власти, поставить под сомнение *саму целесообразность* федеративного союза в России — в отличие от того, как это случилось в СССР, руководство которого на последнем этапе существования единого государства вообще не имело возможности предлагать республиканским элитам какие-либо умиротворяющие экономические бонусы. В свою очередь, средневековая дикость войн в Чечне постепенно, но бесповоротно убедила руководителей некоторых ключевых российских регионов в том, что торг с Москвой гораздо предпочтительнее открытой и вызывающей фронды, причем именно в силу своей большей эффективности. Сделав ставку на федерализм, они продвигали его принципы и лозунги весьма напористо и агрессивно — по крайней мере, до прихода Владимира Путина.

После распада Советского Союза и оформления Российской Федерации националистически мыслящая общественность и ее политические представители начали то случайно, то нарочито, но все более часто напоминать о том, что новая страна, имея в числе своих граждан менее пятой части этнических меньшинств, вполне может считаться моноэтническим государством. Подскочившие цены на нефть и газ укрепили национальную гордость великороссов и подогрели патриотическое воодушевление, что выразилось в очередном призвании Русской православной церкви на государственную службу. Но клоню я, собственно, к тому, что политическое руководство новой России более не видело в меньшинствах угрозы, даже потенциальной, и поэтому не особенно переживало о том, что централизованная и унитарная по замыслу и

практике страна по-прежнему будет именоваться федерацией. Уступать столь незначительной части сограждан — не страшно, и это, безусловно, играло на руку федеративной идее.

IV

Иначе говоря, российский федеративный проект трудно было считать порождением целенаправленного политического дизайна, осуществленного прозорливыми и дальновидными элитами, стремящимися с его помощью обеспечить себе и своим избирателям максимально безоблачное будущее. Этот сценарий, опиравшийся на советское наследие, был *инерционным, стихийным, реактивным*; соответственно, выбор политического руководства страны состоял не в том, чтобы предпочесть федерализм иным формам территориальной организации государства, но в том, чтобы молчаливо сохранить его в дальнейшем. Оцениваемая в такой перспективе, Российская Федерация стала первой федерацией постсоветского пространства всего лишь «по праву рождения», то есть благодаря своей генетической связи с бывшей РСФСР. Именно на этом фоне наша федеральная элита заключила с нерусскими республиканскими элитами своеобразное молчаливое соглашение о сохранении федеративной *правовой оболочки*. Причем одни понимали, что в случае наступления какой-то крайности не смогут удержать тех, кто пожелает уйти; другие же осознавали, что, даже предельно обострив ситуацию, все равно не найдут в себе сил удалиться окончательно и бесповоротно.

Таков был шаткий баланс, на котором базировалось федеративное равновесие ельцинской эпохи. Нежданное оживление спроса на российские нефтегазовые богатства, состоявшееся десять лет назад и совпавшее с пришествием нового лидера, позволило реконструировать принципы федеративного торга, который практиковался в посткоммунистичес-

кой России. Причем эта корректировка повлияла на отечественный федерализм далеко не лучшим образом, породив довольно диковинную его разновидность, в которой от федералистского духа не осталось, увы, ничего, кроме названия. В Новое время, учреждая столь почитаемые сегодня представительные институты, европейские монархи исходили из мучившей их насущной экономической потребности: им отчаянно требовались деньги на военную модернизацию, неудача которой грозила поражением перед лицом более удачливых конкурентов. Но получить желанные средства без согласия подданных было невозможно — «no taxation without representation», — и волей или неволей приходилось договариваться с ними. В особенности это касалось тех владетелей, чьи державы были не слишком богаты, — в отличие, скажем, от Испании, которую южноамериканское серебро и золото надолго избавили от желания модернизировать политические институты. Если рассуждать по аналогии, то федеративная политическая система также знает модус избытия и модус скудости, функционирующие по-разному. В то время как скромность доходов поощряет присущие федерализму гражданские добродетели, поскольку вынуждает элиты, возглавляющие составные части государства, договариваться друг с другом, избыток имеющихся в распоряжении государства денег, особенно легких, то есть просто выкапываемых из-под земли, делает более эффективным неконкурентное распределение сырьевой ренты. В итоге выстраивается вертикальная конструкция, в рамках которой, «радикально уменьшая сферу региональной автономии, федеральный центр не просто централизует федеративную систему, но и фактически ставит вопрос о ее реальности»²⁴.

Вместе с тем параллельно с отмиранием федерализма внутри страны все большую политическую актуальность приобретает его внешнеполитическая составляющая, описанная выше. «Ресурсный империализм» предполагает политическое, экономическое, культурное и военное доминиро-

вание России на большей части постсоветского мира. В силу отсутствия внутренней оппозиции подобный курс на российских политических площадках публично не обсуждается, а серьезное оспаривание его вообще остается категорически невозможным. Учитывая слабость государственности, отличающую многих наших соседей, а также конфликтный потенциал геополитического пространства бывшего Советского Союза, вполне можно ожидать, что экспансионистская составляющая российского федерализма когда-то будет выведена из режима *standby*. Дебютантом, на котором эту модель расширения братской российской семьи можно опробовать, станет, скорее всего, Южная Осетия — миниатюрное и нежизнеспособное государственное образование, имеющее к тому же российского «старшего брата» в лице Северной Осетии. Разумеется, действующая редакция закона, регламентирующего принятие «новичка», прежде не позволяла сделать это без согласия властей Грузии. Но, во-первых, Грузия демократическая страна, где власть, пусть и не безупречно, но иногда меняется; во-вторых, на то и правовой текст, чтобы его шлифовать и совершенствовать; в-третьих, в 2008 году Россия признала Южную Осетию в качестве независимого, то есть не связанного с Грузией государства.

Подведем итоги. Прежде всего, миссия федерализма на постсоветском пространстве действительно оказалась проваленной, причем ее реализация подтачивалась одновременно с нескольких сторон.

Во-первых, российский политический класс, для которого федеративная государственность была не столько результатом целенаправленно разрабатываемого межэлитного соглашения, сколько лишь частью наследства, завещанного тонущим Советским Союзом, распорядилась ею весьма оригинальным способом. Авторитарный режим, естественным образом декорировавший внезапно обретенное страной нефтегазовое изобилие, не видел необходимости в согласительном, примиренческом, гражданственном потенциале фдеде-

ралистской идеи; но, неожиданно для многих, он проявил интерес к другой ипостаси федерализма, усмотрев в нем незаменимый инструмент, поддерживающий и оформляющий территориальную экспансию. В постсовременную эпоху мыслить имперскими понятиями довольно трудно, но все же возможно, особенно если призвать на помощь федеративную идею. Точнее говоря, в наши дни нельзя даже мечтать о присоединении новых (или о возвращении старых) земель, не являясь при этом федерацией. Но если федерализму приписывают сугубо геополитические основания и никакие иные, он по сути своей становится пустым, искусственным, мнимым. По этой причине вклад Российской Федерации в довольно богатую копилку мирового федерализма поистине ничтожен, ибо этот великий принцип изобретен вовсе не для того, для чего его пытаются использовать в путинской России.

Во-вторых, федералистские проекты, планы, схемы негодились и соседям России по постсоветскому пространству. Два обстоятельства — внезапное обретение независимости незрелыми в политическом отношении нациями в сочетании с развитием новорожденной государственности под гнетущей сенью слишком большой, хронически нестабильной и неизбывно страшной «братской» державы — обусловили то, что ценность суверенитета в этой части Евразии была непозволительно переоценена. Догмат о неделимости суверенитета, бережно вынесенный элитами новых наций из марксистско-ленинского наследия, не допускает даже мысли о проектах разделенного правления, не говоря уже о практических опытах по воплощению их в жизнь. Именно этот настрой обрек на жалкое существование Содружество Независимых Государств. По той же причине за два десятилетия, прошедших после развала коммунистической империи, ни одна страна бывшего СССР, за исключением России, не приняла федеративный образ правления. Его отвергли даже самые явные кандидаты, по всем показателям подходящие, ка-

залось бы, для того, чтобы пополнить список мировых федераций, — Грузия, Молдова, Украина. Более того, святость суверенитета в некоторых случаях оказалась превыше территориальной целостности: национальные политические элиты превозносили этот принцип до крайности, молчаливо и парадоксально соглашаясь даже на заведомую корректировку собственных государственных границ. И если бы все это не было политической практикой, отчаянно обосновываемой и отстаиваемой, подобный курс стоило бы назвать абсолютным безумием. Причем расстройство это необратимо в том отношении, что, будь даже отказ от федерализма временным явлением, вернуть отпавшие из-за такой несговорчивости территории не удастся уже никогда.

Наконец, в-третьих, наряду с этническими группами, обретшими в результате великой реорганизации собственную государственность, федерализм отвергли и те народы, которым в ходе распада Советского Союза своей государственности не досталось. Оказавшись после 1991 года под юрисдикцией национально ориентированных властителей, любой ценой стремящихся к консолидации своих немощных новообразований и не желающих в этой связи поступаться ни малейшей толикой суверенитета, «обделенные» со временем тоже оставили прекраснодушные федералистские проекты. Наблюдая за тем, как националистические элиты их новых стран возвращаются к имперской стилистике диалога с меньшинствами, малые группы там, где это было возможно, сделали ставку не на раздел компетенций в рамках общей страны, а исключительно на обретение политической независимости. Федерализм для реализации подобной программы вовсе не требовался.

* * *

Как ни странно, отрадными исключениями в этой веренице неудач и посрамлений федерализма оказались те госу-

дарства, которые расставались с СССР наиболее решительно и ушли от него наиболее далеко. Латвия, Литва и Эстония, став членами Европейского союза, теперь на деле осваивают тонкости и хитрости разделенного суверенитета и отказа от элементов собственной государственности ради межнационального объединения Европы. Остается только пожелать прибалтийским республикам дальнейшего успеха в этом нелегком деле, тем более что иных побед федералистской идеи на постсоветском пространстве ожидать не приходится. По крайней мере в обозримой перспективе.

Глава 3

Федерализм по-азиатски: Россия и Малайзия в сравнительной перспективе

Листая недавно одну из работ по сравнительному федерализму, я наткнулся на любопытное наблюдение. Оказывается, Россия и Малайзия являются единственными государствами в Восточной Евразии, практикующими федералистский образ правления. Это случайное обстоятельство показалось мне достаточно весомым для того, чтобы взглянуть на две федерации в сравнительной перспективе. Довольно неожиданные параллели, вскрытые в ходе такой операции, кажутся удивительными лишь поначалу. По сути же за тернистостью и извилистостью той эволюции, которую пережила федеративная модель в отечественном и малазийском исполнении, скрывается важный методологический принцип. Как представляется, путь, пройденный российской государственностью за последнее десятилетие, дает политической науке все основания для того, чтобы перефокусировать инструментарий наших компаративных исследований. Ставшее привычным за годы демократического транзита соотнесение России со стандартами развитых демократий должно, по-видимому, уступить место принципиально иному подходу, в рамках которого мы наконец начнем сравнивать себя не с Европой или Америкой, но с Азией или Африкой.

I

В ряду прочих особенностей государственности, сложившейся в современной Малайзии, обращает на себя внимание довольно оригинальное соотношение между федерализмом и демократией. Если в традиционной трактовке эти политические приспособления поддерживают и укрепляют друг друга, то в малазийском контексте федеративные установления, напротив, стабилизируют авторитарную по сути систему. «Делясь властью с правительствами регионального уровня, центральное правительство лишь усиливает свою политическую хватку, — отмечает Уильям Кейс. — В данном случае федерализм способствует половинчатой демократии, отлаживая систему патронажа и одновременно сохраняя определенную демократическую площадку, которая придает системе большую легитимность»¹. И в этом смысле назвать федеративные установления в Малайзии неработоспособными никак нельзя; напротив, они реализуются весьма эффективно, хотя совокупным итогом их внедрения следует считать упрочение не либеральной демократии, а ее авторитарной альтернативы.

Малайзию принято считать одной из наиболее централизованных федераций мира, по этому параметру вполне сопоставимых с Россией. После ухода колонизаторов государственность этой этнически, лингвистически, культурно разнородной страны цементировалась настойчиво пропагандируемыми сверху идеями порядка, стабильности, национального единства. Иначе говоря, высочайший градус разнобразия, проявлявшегося во всех сферах малазийской социальной жизни, мотивировал необычайную и порой даже навязчивую озабоченность новорожденной элиты вопросами национального единства и государственной целостности. Разумеется, непреходящая боязнь «распада» и «дезинтеграции» под давлением внутренних и внешних недоброжелателей запечатлелась в федеративном дизайне, который отлича-

ется масштабным перекосом всей государственной конструкции в сторону федерального центра. Так, согласно местной конституции, правительство в Куала-Лумпуре обладает правом корректировать законодательство штатов практически в любой сфере, добиваясь соответствия их законов нормативным актам федерального уровня, а в условиях чрезвычайного положения федерализм вообще упраздняется, поскольку центральные органы исполнительной и законодательной власти получают неограниченные полномочия. Жесткий контроль столицы над полицейскими силами, судебной системой и средствами массовой информации, а также постоянное давление на оппозицию еще более сближают малазийскую и российскую федерации².

Малазийская озабоченность неукоснительным поддержанием внутренней стабильности вполне объяснима. Из двадцати трех миллионов жителей страны, зафиксированных переписью 2000 года, малайцы составляют примерно 65%, в то время как на долю китайцев и индийцев приходятся 26% и 7,5% соответственно³. Значительная часть малайской элиты видит в подобном соотношении серьезную угрозу «коренному» населению, обязывающую этнических малайцев к постоянной мобилизационной готовности. Теми же соображениями обосновывалась внедрявшаяся с конца 1940-х годов система покровительственных мер, которые обеспечивают доминирование неубедительного малайского большинства в политике, экономике, культуре. (Формально эта система была упразднена в 1990 году, но дебаты по ее поводу продолжаются и сегодня.) Соответственно, с самого начала самостоятельной государственности местная демократия конструировалась, исходя из «парадигмы сдерживания» немалайских этнических групп, что не могло не отразиться на сопутствующей ей федералистской атрибутике. Если российскому политическому классу приходится нервничать даже из-за 20-процентной доли национальных меньшинств, проживающих в стране, то о беспокойствах малайской верхушки, вынужден-

ной управлять обществом, в котором этнические меньшинства составляют около 35%, не приходится и говорить.

Умонастроение политиков, которые заинтересованы в тотальной предсказуемости социальных процессов и элиминации всяких неожиданностей, но при этом вынуждены считаться с императивами демократии, то есть с необходимостью время от времени призывать избирателей к урнам, отражается в особенностях создаваемой и лелеемой ими партийной системы. В отличие от России удельный вес национальных меньшинств в Малайзии не позволяет незатейливо запретить региональные и этнические партии, как это сделал Кремль при Владимире Путине. Поэтому в стране разрешены, свободно действуют, постоянно учреждаются и распускаются многочисленные партийные объединения, представляющие различные региональные и этнические сообщества. Более того, в ходе выборов они конкурируют с правящей двухмиллионной Объединенной малайской национальной организацией (ОМНО), которая не раз меняла название, но по-прежнему остается у власти с момента провозглашения независимости в 1957 году. Еще полвека назад эта организация, где безраздельно доминируют этнические малайцы, заключила электоральный союз с Китайской ассоциацией Малайи (КАМ) и Индийским конгрессом Малайи (ИКМ), позволивший официальной пропаганде говорить о нерушимости межнационального взаимопонимания и межрасовой дружбы. Но поскольку далеко не все этнические и религиозные лидеры встретили образование союзной партии с воодушевлением, что выразилось в появлении на политической арене страны нескольких энергичных партий регионального уровня, работающих в отдельных штатах, правящая партия в 1974 году создала коалицию из двенадцати политических организаций, получившую название «Национальный фронт» («Barisan Nasional»). Сегодня он остается почти безраздельным монополистом на политическом рынке страны, вынужденным, правда, время от времени отмахиваться от легких, но малоприят-

ных укусов конкурентов. Исследователи справедливо считают эту организацию «лишь фасадом для правления ОМНО»⁴.

Жесткий контроль над СМИ, осуществляемый посредством системы их государственного лицензирования, электоральные манипуляции и довольно узкие рамки гражданских свобод не в состоянии полностью упразднить оппозицию. Более того, в 1998 году, воспользовавшись финансовым кризисом, противоречиями внутри правящей верхушки и развернувшимся в связи с этим малайским аналогом «перестройки» (*reformasi*), оппозиционеры сумели мобилизовать свои силы и учредить «Альтернативный фронт» («*Barisan Alternatif*»). Этот конгломерат вообрал в себя организации, представляющие социальные группы, которые ощущали себя маргиналами под властью ОМНО, включая молодежь, женщин и новый средний класс, недовольный «панибратским капитализмом», столь типичным для Юго-Восточной Азии⁵.

На общенациональном парламентском уровне, однако, до 2008 года оппозиция в основном была представлена Исламской партией Малайзии (ИПМ) и Партией демократического действия (ПДД). Вокруг первой из этих организаций блокируются исламские радикалы, недовольные умеренным исламизмом официальной верхушки и разделяющие идею «исламского государства». На протяжении полувека за нее регулярно голосуют около трети малайзийских избирателей, а ее численность составляет около миллиона членов⁶. «По мнению ИПМ, нормы шариата должны лежать в основе всего законодательства, — отмечает местный исследователь. — В этом партия отличается от ОМНО, которая движется в аналогичном направлении, но не видит нужды во внесении в федеральную конституцию поправок, которые провозглашали бы Малайзию исламским государством»⁷. В отличие от оппозиционеров, действующий режим считает, что страна и так достаточно исламизирована; еще в 2001 году премьер-министр Махатхир Мохамад заявлял: «Малайзия уже сейчас — исламское государство!»⁸ Что касается второй партии, ПДД, то она

представляет интересы китайской буржуазии, на протяжении десятилетий дискриминируемой государством.

Как отмечают наблюдатели, способность двух этих групп к сохранению собственной автономии и электорального потенциала на фоне прочих оппозиционных партий Юго-Восточной Азии выглядит уникальной⁹. Используя эти ресурсы оппозиционеры в последние годы смогли обеспечить себе заметное представительство в парламенте, стимулируя общественные дебаты и осложняя жизнь правительству¹⁰. Они активно играют на региональном поле, причем время от времени им даже разрешается сформировать органы власти в том или ином субъекте федерации. Фактически в указанной перспективе малазийский федерализм можно рассматривать в качестве средства «приручения» оппозиции, не позволяющего ей предпочесть внесистемные методики сопротивления авторитарному режиму. На выборах 2008 года когорты парламентских оппозиционеров увеличилась за счет Партии народной справедливости (ПНС), выступающей под либеральными и реформистскими лозунгами и претендующей на преодоление религиозных и этнических барьеров. В ее распоряжении сегодня 23 депутатских мандата.

Интересно то, что федеративное устройство Малайзии не противоречит половинчатой демократии, но, напротив, выступает одной из системных ее подпорок. Подобно России, федеральная архитектура которой была механически заимствована от ушедшего в небытие Советского Союза, малазийская федерация также оказалась частью наследства, полученного извне — от британской колониальной империи. При этом авторитарные режимы двух стран не могли отказаться от неудобных федералистских конституций по сходным причинам: из-за очевидной этнической, культурной и религиозной разнородности территорий, доставшихся им в управление. Но если в России правящие круги уже более десяти лет предпочитают просто отмахиваться от чуждого им инструментария федерализма, молчаливо снося упоминания о нем в Ос-

повном законе страны, то политические элиты Малайзии научились довольно удачно приспосабливать его к собственным надобностям. В этом смысле малазийский федерализм в сопоставлении с нашим аналогом предстает сущностью более живой, динамичной и творческой.

II

Закрепляясь с конца XVIII века на берегах Малаккского пролива, Британская империя в очередной раз использовала излюбленную и многократно проверенную тактику косвенного правления. Форпостом английской экспансии стали три прибрежные зоны, стратегически расположенные у самого входа в пролив и вдоль него; отталкиваясь от них, колонизаторы продвигались в глубь материка. В первой четверти XIX столетия эти маленькие анклавные территории были провозглашены коронной колонией Стрейтс-Сетлментс, административным центром которой стал остров Сингапур. По мере освоения близлежащих земель англичане, неустанно заявлявшие об уважении малайской культуры и исламских традиций, предпочитали договариваться с местными владыками, официально резервируя за ними часть традиционных полномочий в обмен на содействие имперской политике. На приобретаемых британской короной новых территориях сохранялась султанская власть, в султанатах работали государственные советы, административный аппарат укомплектовывался аборигенами, продолжали функционировать религиозные суды. Что касается населения, то «малайский крестьянин практически не сталкивался с английскими чиновниками»¹¹. Все перечисленное, собственно, и создало основу для первых федералистских экспериментов: в 1896 году четыре малайских княжества объединились в союз Федерированных малайских государств под протекторатом Великобритании. Еще четыре территории, прежде находившиеся в вассальной зависимос-

ти от Сиама, перешли под покровительство британской короны в 1909 году, составив Нефедерированные малайские государства. (Чуть позже к ним присоединился еще один султанат.) В совокупности перечисленные сегменты составили Британскую Малайю, которая в 1946 году была преобразована англичанами в Малайский Союз, а в 1948 году — в Малайскую Федерацию.

Федералистский выбор не был прихотью англичан; наоборот, в послевоенный период они скорее предпочли бы унитарную форму, более удобную для противодействия набирающему силу национально-освободительному движению и для обеспечения экономических интересов Британии в регионе. С этой целью Лондон собирался лишить суверенитета малайских султанов, передав все их прерогативы британскому монарху. Подобным намерениям, однако, не суждено было сбыться. «Трудности формирования унитарного политического образования на территории, долгое время управлявшейся несколькими самостоятельными администрациями, были очевидны, и перед лицом серьезной оппозиции среди местного населения унитарный союз был упразднен, уступив федерации»¹². Фактически проект создания Малайского Союза, унифицирующий управленческие практики и выравнивающий гражданский статус всех его обитателей, был провален малайской знатью и малайским чиновничеством, которые усмотрели в нем посягательства на собственные права¹³. Как утверждает местный историк, «теряя суверенитет, султаны утрачивали политическую, религиозную и моральную власть, они более не могли защищать малайскую культуру и малайские традиции»¹⁴, а это превращало их в стойких приверженцев федерализма. В 1957 году Британская Малайя получила независимость, а в 1963 году, после сложнейшего процесса переговоров и согласований, на ее основе была образована Малайзийская Федерация, основательно расширившаяся за счет присоединения британских владений на острове Борнео (Калимантан). Наличие двух непохожих со-

ставных частей, одна из которых располагалась на материке, а другая на островах, еще более повышало значимость федеративного принципа в жизни нового государства.

Отражением фундаментальной хрупкости новорожденной страны стали дебаты касательно Сингапура, под аккомпанемент которых шло федеративное строительство. В свое время это британское владение, как уже говорилось, было одним из первых форпостов наступления на материковую часть Малайи. Тем не менее при выработке конституционных схем 1948 и 1957 годов его постоянно выносили за скобки будущих государственных границ. Местная элита очень боялась, что приглашение этой территории, населенной преимущественно китайцами, радикально изменит «расовый баланс» в молодой федерации. Однако после провозглашения Китайской Народной Республики среди китайцев Юго-Восточной Азии распространились прокоммунистические настроения, и к началу 1960-х годов политический класс Малайзии начал испытывать немалые опасения по поводу того, что остров Сингапур «может стать “второй Кубой” и это приведет к непредсказуемым последствиям для федерации»¹⁵. В таких условиях апроприация Сингапура была сочтена меньшим злом, ибо она создавала более эффективные возможности для противодействия левым силам, вплоть до прямых репрессий, на которые англичане так и не смогли (или не захотели) решиться. В сентябре 1963 года эта территориальная единица вошла в состав обновленного федеративного союза. При этом малайские лидеры исходили из того, что «китайский крен» удастся выправить одновременным включением в союз новых островных штатов, образованных из британских владений на острове Калимантан¹⁶. Китайское население здесь было относительно невелико: так, согласно переписи 1960 года, из 750 тысяч жителей Саравака китайцы составляли 230 тысяч, а среди 450 тысяч жителей Северного Борнео, вскоре переименованного в Сабах, их было 100 тысяч¹⁷. С учетом этого обстоятельства китайское насе-

ление новой федерации не должно было превысить 42%, что вполне устраивало малайских политиков. Единство, впрочем, все равно оказалось недолговечным: волна межэтнических конфликтов, которая захлестнула молодое государство после принятия федеративной конституции 1963 года и сопровождалась массовыми погромами и убийствами, привела к беспрецедентному исключению Сингапура из федерации, состоявшемуся менее чем через два года после его вхождения в нее — в августе 1965-го.

Что удерживает составные части Малайзии, столь непохожие друг на друга, вместе? Стоит подчеркнуть, что дело не только в британском наследстве непрямого управления этнически, культурно и религиозно пестрыми землями, перекладывающего весомую долю политической ответственности на местные элиты. Как и в России, одним из мощнейших стимулов федерализации этого пространства всегда выступала его физическая география. Восточная и западная части Малайского полуострова, отсеченные друг от друга горной грядой и непроходимыми джунглями, создавали «две отчетливо разные Малайзии — одну на западе, а другую на востоке»¹⁸. Географические различия усугублялись также и тем, что лишь одно, западное, побережье Малайи было удобным для мореплавания, в то время как с восточного берега навигация затруднена особенностями береговой линии и рельефа. Фундаментальная непохожесть регионов, родственных в этническом отношении и потому заведомо тяготеющих друг к другу, сочеталась с постоянным наличием внешней угрозы. С XIX века над малайцами довлело неприятное соседство с Сиамом — державой, которая не только смогла избежать европейского владычества, но и была довольно влиятельной по здешним меркам, особенно после вступления в альянс с милитаристской Японией в годы Второй мировой войны. Тем самым соблюдалось пресловутое «условие обороны», которое Уильям Райкер, например, считал важнейшим стимулом к образованию любого федеративного союза¹⁹. Устойчивое ощу-

шение опасности заставляло раздробленные малайские султанаты держаться вместе.

Интересно, что действие этого фактора оказалось весьма продолжительным. В середине XX столетия, когда вопрос о вассальной зависимости малайских земель от Таиланда уже не стоял, мощнейшим фактором сплоченности материковой и островной частей Малайзии выступила территориальная близость с Индонезией — революционным и стремительно национализирующимся государством, которое только что освободилось от голландского господства и теперь присматривалось к близлежащим территориям. На рубеже 1950-х и 1960-х годов правительство президента Ахмеда Сукарно, угрожая войной, заставило бывшую метрополию передать под индонезийскую юрисдикцию Западный Ириан, являющийся частью острова Новая Гвинея, причем посрамлению голландцев тогда не помешало даже заступничество США. И хотя индонезийский лидер настаивал на том, что захват Западного Ириана был всего лишь логичным завершением национально-освободительной революции, недоброжелатели постоянно напоминали о призывах к созданию «великой Индонезии», озвученных Сукарно в 1945 году и предполагавших включение в ее состав всей территории Борнео, португальского Тимора, Малайи и Сингапура.

Англичане между тем, демонтируя свою империю, в конце 1940-х годов решили полностью покинуть остров Калимантан, чем поставили правителей и население получивших самоуправление бывших коронных колоний Саравак и Северное Борнео (Сабах) перед нелегким выбором: или добровольно присоединиться к Малайской Федерации, или быть поглощенными близлежащей Индонезией. (Одновременно о своих притязаниях на освобождающиеся британские земли поспешили заявить и Филиппины, ревниво следившие за экспансионистскими устремлениями островных соседей-конкурентов.²⁰⁾ Как справедливо указывал британский МИД в июле 1962 года, «в долговременной перспективе наиболее ве-

роятной альтернативой “большой Малайзии” станет “большая Индонезия”. ...Если британские территории на Борнео не войдут в Малайзию, то их, вероятнее всего, рано или поздно проглотят Индонезия или Филиппины, или же они превратятся в форпосты коммунистического Китая»²¹. Соответственно, опция устойчивой независимости вообще не рассматривалась уходящими колонизаторами в качестве реалистического сценария, поскольку обе территории были несостоятельными в экономическом плане. В этом, кстати, они заметно отличались от находящегося под британским протекторатом соседнего Брунея, нефтяные богатства которого позволили местным элитам успешно воспротивиться британскому желанию присоединить султанат к Малайзии, подняв на его территории вооруженное восстание, подготовленное с индонезийской помощью²². Это произошло вопреки тому факту, что подавляющее большинство населения Брунея также составляют малайцы.

Федерализм, как известно, привлекателен тем, что предлагает обособленным национальным, лингвистическим или территориальным сообществам преимущества проживания в большой системе, не требуя при этом стопроцентного вхождения в нее. Поэтому неспособные взвалить на себя ношу полноценного самоопределения новые политические образования, рождающиеся в ходе деколонизации, повсеместно «приценивались» и к федералистским сценариям. Хотя, как уже было сказано, для Саравака и Сабаха предложения не ограничивались малайской моделью; и в период, предшествовавший изгнанию голландских колонизаторов, и после провозглашения республики индонезийские лидеры также экспериментировали с федерализмом, хотя это получалось у них намного хуже, чем у малайцев. В конечном итоге идея федерации в Индонезии была объявлена ловушкой для молодой государственности, оставленной прежними хозяевами, — от нее отказались, взяв за основу унификаторский проект²³. Этим умело воспользовалась британская администрация, приложив

немалые усилия к обеспечению *добровольного* вхождения бывших подданных ее величества под юрисдикцию Куала-Лумпура. С одной стороны, англичане очень хотели избежать обвинений в пренебрежении правом колониальных народов на самоопределение, тем более что на Борнео под их управлением проживали даяки и прочие туземные этносы. С другой стороны, на правительство в Лондоне самым негативным образом действовал все более очевидный крах африканской Федерации Родезии и Ньясаленда, смонтированной британскими колониальными ведомствами без малейшего учета мнений чернокожего населения. (Об этом интересном опыте, его зарождении и причинах провала речь пойдет в следующей главе.) Неслучайно премьер-министр Великобритании Гарольд Макмиллан, касаясь судьбы владений короны на Борнео, отмечал в своем дневнике, что еще один федеративный «союз под дулом пистолета» кабинету точно не нужен²⁴.

В конечном счете, поскольку малайцев и прочих обитателей британских земель на острове Борнео перспектива принудительного превращения в подданных антиимпериалистической Джакарты не привлекла, они выбрали для себя более безопасный, хотя и не очень удобный вариант: присоединение к федерации, основной массив которой лежал по ту сторону пролива. И он оказался выигрышным, несмотря на все издержки вспыхнувшего по этой причине в начале 1960-х годов и продолжавшегося несколько лет вооруженного противостояния с Индонезией, который включал не только партизанскую войну в горах Калимантана, но даже индонезийские десантные операции в материковой части Малайзии.²⁵ Сегодня Сабах и Саравак пользуются в Малайзийской федерации немалыми льготами, воплощенными в так называемых «двадцати пунктах». (Ранее они распространялись и на Сингапур.) Среди них стоит упомянуть смягченные требования относительно исламизации и официального использования малайского языка, а также закрепленное за местными властями право ограничивать китайскую миграцию на подконт-

рольную им часть страны. (В островных штатах, в отличие от некоторых штатов континентальной части, китайское население не превышает 30%.)

III

Малазийская федеральная система начала XXI столетия отличается тремя базовыми особенностями: сложной дифференциацией упорядочиваемого ею общества, наличием в ней регионально ориентированных партий и бесспорной гегемонией центральной исполнительной власти. По мнению наблюдателей, в основе более или менее равных взаимоотношений между центром и регионами долгое время лежало непоколебимое доминирование одной и той же политической силы — ведь партии, ныне входящие в состав «Национального фронта», бесменно составляют парламентское большинство более пятидесяти лет²⁶. Вместе с тем в сопоставлении с российским аналогом централизованная и авторитарная малазийская федерация выглядит все-таки более гибкой. Оппозиционные партии, как уже отмечалось, не раз имели возможность возглавить правительства в нескольких малазийских штатах, потеснив «Национальный фронт» на относительно свободных выборах. Созданная этим фактом новая диспозиция, в России пока немыслимая, заметно оживляла политическую жизнь страны. Правда, в ассортименте мер, применяемых центральным правительством в работе с «нелояльными» региональными лидерами, все-таки преобладает инструментарий, хорошо освоенный и российским авторитарным режимом. В порядке вещей административное, финансовое, полицейское давление на непокорные штаты, которое дополняют режиссируемые кампании диффамации в подконтрольных государству СМИ. Отстаивая свою гегемонию, центральная власть использует в борьбе с оппозиционными регионами все средства, имеющиеся под рукой, включая пе-

чайно известные Закон о внутренней безопасности и Закон о подстрекательстве. Согласно второму из этих актов, гражданам страны, включая членов парламента, не разрешается обсуждать или критиковать полномочия султанов, положение дел с гражданством, особые права этнических малайцев, статус ислама как официальной религии²⁷.

Федеральные субсидии, выделяемые штатам, которые не подчиняются «Национальному фронту», зачастую сокращаются или откладываются до самого конца фискального года, когда освоить деньги уже невозможно. Причем подобные санкции применяют в отношении самых бедных штатов Малайзии, ибо именно они служат опорными базами оппозиционеров-исламистов. (Речь идет прежде всего о расположенных в материковой части штатах Келантан и Тренгану, которые еще при англичанах оставались «самыми “малайскими” и наименее экономически развитыми султанатами», «оплотом исламских традиций»²⁸.) Чиновники федеральных ведомств, подстрекаемые столичным начальством, саботируют указания местных властей. Особенно сурово наказываются те политические организации, которые осмелились выйти из состава правящей коалиции. В конце 1970-х годов Исламская партия Малайзии, возглавлявшая правительство в штате Келантан, поссорилась с «Национальным фронтом» и вышла из его состава. В отместку за отступничество центральная власть сначала допустила на этой территории беспорядки, потом под их предлогом ввела чрезвычайное положение, а затем провела новые выборы — на этот раз, разумеется, с нужным для себя результатом. (Все эти события составили так называемый «келантанский кризис» 1977—1978 годов.) Важно подчеркнуть, что в малайском контексте такой механизм федерального вмешательства, как объявление чрезвычайного положения, особенно эффективен, поскольку эту меру, согласно конституции страны, невозможно оспорить в судебном порядке²⁹. Впрочем, это последнее средство, к которому обращаются лишь в самых крайних случаях. Когда в 1990 году в разгар предвыборной

кампании в островном штате Сабах региональная Объединенная партия Сабаха (ОПС), которая представляет местную христианизированную народность кадазан³⁰ и настаивает на расширении национальной автономии и ограничении исламизации, переметнулась из правящего лагеря к оппозиции, ее наказали иным способом. После проведенной с местными депутатами «разъяснительной» работы часть из них вернулась в ряды «Национального фронта» в индивидуальном порядке, и хрупкое оппозиционное большинство в ассамблее было утрачено. В свою очередь, отбившаяся от рук раскольническая партия, страшась еще больших грубостей со стороны федеральных властей, в скором времени вновь подала заявку на присоединение к доминирующей коалиции³¹.

Впрочем, иногда политика, которую пытаются проводить региональные власти, не оставляет федеральному центру выбора, побуждая его к решительному вмешательству в дела субъекта федерации. Это, как правило, касается попыток построить исламское государство в одном отдельно взятом штате. Так, получив в 1999 году большинство на выборах в Тренгану, исламисты предписали всем женщинам, проживающим в штате, обязательное ношение паранджи. Как и следовало ожидать, на территории, 30% населения которой составляют китайцы, эта инициатива не встретила всеобщего одобрения, а последовавшие за ней массовые выступления возмущенных китайских граждан заставили Куала-Лумпур вмешаться. Аналогичные последствия повлекло за собой и выдвинутое в начале 2000-х годов предложение исламистского правительства штата Келантан запретить женщинам работать на производстве. Если малайки отнеслись к нему более или менее спокойно, то китайки вполне объяснимым образом возмутились, не понимая, почему им навязывают мусульманские привычки, — и в итоге кабинет отступил, значительно смягчив и ограничив введенный порядок. Точно так же местные власти потерпели поражение и в 1993 году, когда ими был инициирован закон о введении на территории этого же штата мусульманской прак-

тики отсечения кистей рук виновным в воровстве и побивания камнями уличенных в супружеской измене. Центральное правительство отреагировало мгновенно, принудительно вернув Келантан в общенациональное правовое поле.

Малайзия, как и Россия, является сырьевой федерацией: страна занимает 27-е место в мире по запасам нефти, добыча которой с 1970 по 1985 год выросла в двадцать четыре раза — с 0,9 до 21,4 млн тонн³². Разумеется, освоение природных ресурсов имеет здесь выраженную федералистскую составляющую. Точнее говоря, малазийские политики, подобно их российским коллегам, предпочитают извлекать нефтяную ренту, опираясь на «вертикальные» схемы. В соответствии с законом «О нефти» федеральное правительство забирает себе львиную долю доходов от реализации углеводородов. За штатами, на территории которых осваиваются месторождения, закреплено право на компенсационный сбор в размере пяти процентов, но реально он применяется только в отношении лояльных партнеров. Когда в 1999 году исламистам из ИПМ удалось по итогам выборов сформировать правительство в нефтедобывающем штате Тренгану, причитающиеся региону отчисления внезапно были упразднены столичной властью, причем федеральные чиновники не позволили новому кабинету компенсировать потери за счет введения каких-то новых региональных налогов. Соответственно, после возвращения ОМНО к власти в этом штате, состоявшегося в 2003 году, там не только отменили деятельность шариатских судов, но и незамедлительно увеличили долю штата в отчислениях от нефтедобычи. Аналогичным образом штату Сабах в 1992 году «из экологических соображений» запретили вывоз необработанной древесины, существенно пополнявший его казну; не удивительно, что это произошло вскоре после того, как возглавлявшая его правительство местная Объединенная партия Сабаха поссорилась с «Национальным фронтом».

Вместе с тем до полного удушения оппозиции дело никогда не доходит: федерализм по минимуму гарантирует, что правительства штатов, даже находящиеся в напряженных от-

пошениях с центральной властью, будут получать гранты в объемах, достаточных для их функционирования. Кроме того, Куала-Лумпур с большой осторожностью и тщательностью подходит к вопросу о том, в каких районах страны оппозиционное правление допустимо, а где ему следует препятствовать всеми силами. Как правило, противникам режима доверяют те территории, на которых, во-первых, преобладают этнические малайцы («титальный народ»), во-вторых, сильны исламистские настроения, в-третьих, нет сепаратистских движений и группировок. Считается, что оппозиционное правление при соблюдении указанных условий не несет в себе особого риска. Заключаемые при этом сделки центральных и региональных элит часто оказываются взаимовыгодными. На выборах 1986 года уже упоминавшаяся Объединенная партия Сабаха, будучи в оппозиции, получила две трети мест в местной легислатуре, но потом, рассчитывая, вероятно, обезопасить свою победу, попросилась в «Национальный фронт». Ее, разумеется, приняли, причем довольны были все: правящий режим «заполучил посредством кооптации то, что потерял в ходе выборов: общенациональный контроль над Сабачом. Но внутри штата ОПС осталась безраздельной хозяйкой»³³.

Более того, применение федералистской кальки помогает федеральному центру использовать авторитет оппозиции в своих интересах, укрепляя легитимность режима и одновременно перекадывая на своих недругов осязаемую часть ответственности за положение дел³⁴. Именно этими соображениями объясняется тот удивительный для российского наблюдателя факт, что, несмотря на сохраняющуюся в стране политическую монополию, ИПМ, например, возглавляла правительство штата Келантан в 1959—1978 годах и вновь с 1991 года. В штате Тренгану та же партия располагала парламентским большинством в 1959—1961 и 1999—2004 годах, вернув его себе в 2008-м. При этом в островной части страны, в штатах Сабах и Саравак, где процент малайского и исламского населения значительно ниже, чем на полуострове, а

сепаратистские настроения время от времени напоминают о себе, оппозиционным силам приходится работать в гораздо более узких рамках, а диалог властей с ними проходит жестче.

* * *

Представляется, что хроническое воспроизведение в России тенденций и закономерностей, отличающих политическое развитие постколониальных стран, незаслуженно игнорируется нашей гуманитарной наукой. Между тем сопоставление нынешнего унылого состояния российского федерализма с его азиатскими (и африканскими) моделями можно признать вполне плодотворным. И дело даже не в различных параллелях, постоянно травмирующих патриотично настроенного ученого, а в эвристическом потенциале подобного сопоставления относительно будущего. Стремительно превращаясь в политическую периферию мира, путинская Россия все более зримо воспроизводит обыкновения постколониальных и иных развивающихся стран, причем в ближайшие годы эта тенденция будет лишь углубляться. По этой причине опыт Малазийской федерации стоит знать и изучать.

Один из важнейших уроков, который предлагает нам Малайзия, состоит в том, что федеративное устройство страны позволяет авторитарному режиму воспринимать оппозицию с меньшим ужасом. Доверяя оппозиционным силам управление отдельными сегментами национальной территории, без энтузиазма относящаяся к демократии власть решает сразу две задачи. С одной стороны, она встраивает оппозицию в систему, тем самым приобщая ее к «правилам игры»; с другой стороны, она делает репрессивный режим более легитимным, привлекая к управлению страной и политическое меньшинство, силы которого надо куда-то приложить. К сожалению, в данном отношении Россия отстала от Малайзии так же далеко, как и в производстве компьютерных чипов.

Глава 4

«Черный федерализм»: африканский опыт и Российская Федерация

В начале 1960-х годов, когда в Африке бурными темпами шли процессы деколонизации, федерализм пользовался заметной популярностью в местном политическом и научном обществе. Радужные картины будущего, которое, по мнению многих, ожидало освобождающийся континент, нередко вставлялись в федеративную рамку¹. Спектр обсуждавшихся проектов был широким, включая как партикулярные модели, рассчитанные на одно новое государство, так и планы континентального масштаба, предполагавшие учреждение всеафриканской федерации свободных народов. «Африканская раса... будучи объединена в федерацию, станет не новым мировым блоком, выставляющим напоказ свою силу и богатство, а великой державой, чье величие окажется нерушимо», — провозглашал в 1961 году один из виднейших пропагандистов panaфриканского союза, президент независимой Ганы Кваме Нкрума². Первые десятилетия новой жизни были отмечены многочисленными — и в основном провальными — экспериментами с федеративной опцией, часть из которых сегодня вообще забыта. От такого объединения, как распавшаяся в 1963 году Федерация Родезии и Ньясаленда, вовсе не осталось следа на карте; в Камеруне просуществовавшая десять лет федерация была в 1972 году упразднена местными элитами; а в Эфиопии пренебрежение федералистским инструментарием закончилось в 1993 году отделением Эритреи. Из-за кровопролитной гражданской войны 1967—1970 годов, погубившей почти два миллиона человек, едва не раз-

валилась федеративная государственность в Нигерии. Бескровно был упразднен конфедеративный союз Сенегала и Гамбии, основанный в 1981 году и продержавшийся всего семь лет. И это далеко не полный список.

I

Понятно, что такой совокупный итог значительно поубавил число федералистов-оптимистов в самой Африке и за ее пределами. В настоящее время об африканском федерализме вспоминают в основном в тех случаях, когда анализируются провалы, недостатки, минусы федеративной модели — несмотря на тот факт, что в этой части мира по-прежнему продолжают функционировать четыре федерации: Коморские Острова, Нигерия, Эфиопия и Южно-Африканская Республика, на долю которых приходится около 250 миллионов человек. Негативный в целом баланс, разумеется, не делает чести черному континенту, но зато он открывает интересные перспективы перед исследователем «несостоявшегося» или «дефектного» федерализма. На рубеже XX и XXI веков в разрабатываемом эту тему подразделе политической науки произошел не слишком заметный, но принципиальный сдвиг: если раньше, занимаясь сравнительным изучением федераций, специалисты считали крушения государств данного типа досадными аномалиями, то теперь исключением представляется скорее их успех. Конечно, у каждого такого срыва собственные, самобытные и оригинальные, причины, но в то же время регулярная неспособность сочетать самоуправление с разделенным правлением превращает поиск типологических подобий в увлекательное занятие. Более того, в свете сказанного вполне обоснованной кажется и нелепая на первый взгляд идея сопоставления российских и африканских неудач федералистских начинаний. Наша страна, естественно, далеко не во всем сопоставима с молодыми де-

мократиями Африки, но тот факт, что современная Российская Федерация, подобно большинству африканских федераций, прошлых и нынешних, остается федеративным союзом только по названию, очень трудно оспаривать. Это, собственно говоря, и позволяет мне предпринять попытку сопоставления несопоставимого.

Приступая к исследованию, было бы полезно наметить набор базовых, обобщающих характеристик, присущих живым и мертвым федерациям Африки. Прежде всего, для молодых наций этого континента все начинания подобного рода оказывались не аутентично выращенными и самостоятельно утвердившимися, а *заимствованными со стороны*. Идея федеративной организации политического пространства всегда исходила от колонизаторов, которые, уходя, завещали свои наработки в этой области местным лидерам и элитам. В основном преуспели в указанном отношении англичане, насаждавшие федеративный образ правления в своих владениях не только в Африке, но, как было показано в предыдущей главе, и на других континентах. Это, в частности, позволило Уильяму Райкеру утверждать, что «в британской политической традиции содержится нечто благоприятствующее рождению федеральной формы», хотя определять это «нечто» более внятно классик федералистских исследований так и не стал³. Позже эта идея многократно подхватывалась и обыгрывалась⁴, хотя справедливости ради надо подчеркнуть, что подобными опытами в своих тропических колониях занимались также французы и бельгийцы. Если не брать во внимание образование договорных объединений в странах Магриба 1960-х и 1970-х годов, заслуживающих отдельного рассмотрения, то исключений из этого правила не было.

Даже Эфиопия, которая не имела колониального прошлого, в середине минувшего столетия согласилась на федеративное устройство исключительно из-за инициированной Организацией Объединенных Наций деколонизации Эритреи, земли которой эфиопская монархия рассчитывала вклю-

чить в состав своего государства. После того как в 1941 году английские войска покончили с итальянской оккупацией Эритреи, ее территория находилась под управлением британской администрации. После завершения Второй мировой войны эритрейский вопрос стал частью более широкого вопроса о судьбе бывших владений Италии. В итоге Эритрее были предложены три опции: а) союз с Эфиопией, поддерживаемый США; б) раздел по линиям религиозного размежевания с отходом христианских земель к Эфиопии, а мусульманских земель — к англо-египетскому Судану, предлагаемый Великобританией; в) независимость, отстаиваемая Италией. Международному сообществу федерация показалась рациональным компромиссом между независимостью и союзом, и в 1950 году Генеральная ассамблея ООН рекомендовала этому бывшему итальянскому владению вступить в федеративные отношения с Эфиопией под суверенитетом эфиопской короны, что и произошло двумя годами позже⁵. Погружение во все эти детали понадобилось здесь сугубо для того, чтобы еще раз подчеркнуть: даже в уникальном по африканским стандартам случае Эфиопии, сумевшей сохранить собственную независимость в «эпоху империй», федеративное решение было навязано объединяющимся сторонам *внешними силами*. «Само появление федеративного проекта, как и его последующее учреждение, стало результатом широкого вмешательства сторонних акторов, почти не уделявших внимания чаяниям эритрейского народа»⁶.

В остальных случаях направляющая рука бывших хозяев была, как правило, еще более зримой. К монтажу будущей нигерийской федерации, о которой речь пойдет ниже, профильные британские министерства приступили еще в конце 1940-х годов, за несколько лет до предоставления независимости. Продуктом английского политического дизайна стал уже упоминавшийся и сохранявшийся на протяжении десяти лет примечательный федеративный союз самоуправлявшейся «белой» колонии Южная Родезия (ныне Зимбабве) с

«полноценными» протекторатами в лице Северной Родезии (Замбии) и Ньясаленда (Малави). В то время как обе Родезии стремились к единству под давлением белых поселенцев и горнорудных компаний, успешно лоббировавших собственные интересы в Лондоне, нищий и черный Ньясаленд, где европейцы практически не жили, оказался членом союза лишь потому, что британское правительство сочло недопустимым расточительством дальнейшее обособленное управление существующей на гранты миниатюрной территорией⁷. Надо сказать, что белая община Южной Родезии продвигала идею союза с Севером с 1915 года, мотивируя ее прочными экономическими связями между двумя владениями, а также стремлением учредить на юге Африки мощное государство, основанное на британской культуре и британских традициях. Английское правительство, однако, прислушалось к ней лишь в 1948 году: Лондон не хотел, чтобы политический класс Южной Родезии попал под влияние сзоенравных националистов-африканеров, которые после войны пришли к власти в соседней Южной Африке и явно тяготились колониальным правлением⁸. Разумеется, мнением африканцев никто не интересовался: план федерализации был запущен консервативным правительством в сентябре 1953 года, невзирая на громкое недовольство чернокожих во всех трех владениях, а также на то, что европейское население составляло здесь ничтожную долю, совокупно не превышавшую четырех процентов.

В свете сказанного не удивительно, что Южная Родезия, на которую приходились три четверти электората новообразованной федерации, рассматривала протектораты в качестве бесправной и зависимой периферии, а лишенные избирательных прав миллионы коренных жителей практически не учитывались в политических калькуляциях. Первый премьер-министр объединенного государства Годфри Хаггине, главный архитектор федеративного проекта, сравнивал отношения между белыми поселенцами и чернокожими с «партнерством всадника и лошади»⁹. Специальная правитель-

ственная комиссия, в конце 1950-х годов сформированная в Вестминстере для проверки функционирования федерации, констатировала: учреждение в Восточной Африке союза трех британских владений «усугубило распространение воинствующего африканского национализма, предоставив ему объединяющую цель — разрушение ненавистной федерации»¹⁰. Умеренные белые политики из числа поселенцев также считали ее внутренние диспропорции и дисбалансы крайне опасными. Так, премьер-министр Южной Родезии Гарфилд Тодд в 1956 году высказывал мнение о том, что «у федерации есть примерно десять лет, чтобы добиться успеха — изолироваться от южноафриканского расизма и стать работающей демократией». Ньясаленд, населенный черными африканцами, он называл главной проблемой, «поскольку его принудили войти в федерацию вопреки оппозиции всего населения союзу с «белыми поселенцами» Южной Родезии, какие бы формы этот союз ни принимал»¹¹. Нет нужды говорить, что это федеративное образование было жизнеспособным лишь под патронажем англичан: в 1962—1964 годах, получив независимость, Замбия и Малави покинули федерацию, предпочтя самостоятельное плавание. Оставшееся в одиночестве белое правительство Южной Родезии, к огорчению Лондона, в 1965 году провозгласило независимость в одностороннем порядке. Скептицизм же тех африканских лидеров, которые видели в федеративном устройстве уловку белых эксплуататоров, был подкреплен свежими аргументами.

По-видимому, именно этот печальный опыт, дискредитировавший сочетание разделенного правления и самоуправления в «разноцветном» контексте, спустя четверть века не позволил обратиться к федерализации как наиболее эффективному и вполне естественному инструменту демонтажа системы апартеида в Южно-Африканской Республике. Действительно, эта страна стала федерацией, но не сразу, а спустя почти десятилетие после начала здешней «перестройки» — в 1996 году. Что же касается ранних этапов реконструкции, то

энергичная поддержка, оказываемая федеративному проекту политическими организациями белого меньшинства, вызвала непреодолимую аллергию на него у многих чернокожих политиков. «Члены Африканского национального конгресса усматривали в требованиях укрепления региональной власти разновидность апартеида, в особенности из-за того, что прежде господствовавшая Национальная партия стала одним из наиболее рьяных поборников федерализма с самого начала переходного периода»¹².

Оценивая политические перспективы Южной Африки в 1991 году, в самый разгар реконструкции и за пять лет до федерализации, Дональд Горовиц отмечал: «Хотя в рядах белых граждан федералистские установления вызывают прилив энтузиазма, многие черные лидеры полагают, что они противостоят идее неделимой ЮАР»¹³. Руководство АНК не без оснований опасалось того, что федеральный порядок с присущим ему предоставлением широких компетенций региональным властям поможет сохранить на территории обновляемого государства очаги белого доминирования. Кстати, именно за создание в рамках федеративной ЮАР самоопределяющегося и исключительно белого Volkstaat выступали тогда ультраправые группы африканеров. Интересно, что в 1920-х годах АНК сам настаивал на территориальном размежевании черного и белого населения Южной Африки. Этот принцип был отвергнут лишь в 1969 году, в ходе обновления программы партии, когда перспектива самостоятельных политических институтов для расовых меньшинств была расценена как разновидность апартеида.

Впрочем, белым консерваторам из Национальной партии вкупе с белыми либералами из Демократической партии никогда не удалось бы добиться продвижения своих инициатив в середине 1990-х годов, если бы не сочувствие со стороны влиятельных групп чернокожей элиты. Воспринимая федерализм как надежный инструмент, гарантирующий права белого меньшинства, они смогли заручиться поддержкой Партии

свободы Инката, которая со времен борьбы за независимость представляла себя в качестве единственного защитника народа зулу — наиболее заметного в Южной Африке меньшинства с черным цветом кожи. Эта организация, еще во времена апартеида имевшая неплохие отношения с властями, а в 1996 году отказавшаяся войти в правительство черного большинства и превратившаяся в главную оппозиционную силу, настаивала на предоставлении самой широкой автономии и даже права на самоопределение крупнейшей провинции Квазулу-Натал, населенной преимущественно зулусами. Из этого неизбежного взаимопонимания, утвердившегося вопреки принципиальным идеологическим различиям, и выросла неформальная и причудливая коалиция, сыгравшая ключевую роль в разработке нового образа правления, который и был закреплен Конституцией ЮАР 1996 года.

В целом же опыт Южно-Африканской Республики, несмотря на все напрашивающиеся здесь оговорки, тоже можно рассматривать в качестве примера того, как сдающая позиции политическая культура белых наделяет новую элиту федералистским сознанием. Причем в данном случае это наследство лелеется с особым трепетом, поскольку бывшие «колонизаторы» в большинстве своем никуда не собираются уезжать. И хотя после 1996 года никаких значимых инициатив в плане создания упомянутого выше Volkstaat в ЮАР не наблюдалось, а Национальной партии вообще больше нет, для политически активных белых очень важно наличие в Основном законе страны статьи 235, которая недвусмысленно провозглашает право меньшинств на территориально очерченную самобытность. Текст этой статьи гласит: «Право на самоопределение южноафриканского народа как единого целого, провозглашенное настоящей Конституцией, не препятствует признанию в его рамках права на самоопределение любого сообщества, разделяющего общее культурное и языковое наследие, которое может быть реализовано в форме создания территориального образования в границах Южно-

Африканской Республики или иным образом, установленным национальным законодательством»¹⁴.

Камерун в 1961 году также встал на федеративные рельсы благодаря колонизаторам: поскольку эта территория после Первой мировой войны была поделена между англичанами и французами, уходящие властители при поддержке местных элит решили, что лучшим способом консолидации нового политического пространства будет федерация¹⁵. Наконец, крошечные Коморские Острова в 1978 году тоже преобразовались в федеративное объединение не без влияния французов, которым они прежде принадлежали. Кстати, в первые годы независимости, провозглашенной в 1975 году, руководство этой островной республики решительно отвергало федерализм, видя в нем «раскольнический маневр колонизаторов», но потом под давлением одного из четырех ключевых островов, который настаивал на самой широкой автономии, а также Франции, пошло на уступки¹⁶. Африканские интеллектуалы часто жаловались, что колониальные державы грубо навязали молодым государствам собственные политические институты, зачастую не соответствующие местным традициям и укладам. «Все африканские страны, получившие независимость в результате процесса переговоров (а такие составляют большинство), начали свою самостоятельную политическую жизнь с конституциями и административным аппаратом, фактически скопированными с конституции и административного аппарата бывшей колониальной державы», — констатировал президент Танзании Джулиус Ньерере¹⁷. Но интересно, что федерализм обычно в этом ряду не упоминался, поскольку ни Великобритания, ни Франция, ни Бельгия сами не были федеративными государствами. Напротив, на первых порах завещанные ими федералистские методики воспринимались — в основном — весьма благожелательно; в них видели ценный и практичный подарок, а описанную выше «белую» федерацию Восточной Африки предпочитали рассматривать как неприятное исключение.

Сказанное, разумеется, не касается левых радикалов, которых в рядах правителей новой Африки было, впрочем, не слишком много. Так, один из них, камерунский писатель и музыкант Бенжамин Матип, выступая в 1958 году в Ташкенте, называл федерализм не иначе как «довольно иллюзорным вариантом косвенного империализма»¹⁸.

II

Привнесенный и чужеродный характер институтов, не выношенных местной историей и не выстраданных местной политикой, обусловил другую особенность африканского федерализма — исключительно *утилитарный* характер его применения. Сказанное означает, что рассредоточение политической власти как основа федералистского образа правления даже теоретически не могло выступать в качестве *цели* политического развития, оставаясь лишь *средством* для решения сиюминутных задач, встававших перед правящими группами. В послевоенной Эфиопии, к примеру, за преобразованием в федерацию стояло вполне конкретное стремление к расширению государственных границ: «Федеральные установления воспринимались эфиопскими властями с большим подозрением и рассматривались лишь как временная уступка, позволявшая аннексировать Эритрею»¹⁹. Как только эта задача была успешно решена, власти страны начали демонстративно пренебрегать конституционными нормами, которые гарантировали вступившему в федеративный союз новому члену политическое равноправие. В 1962 году федеральное устройство в этой стране было упразднено; чтобы вернуться к нему (правда, снова неудачно), Эфиопии понадобились десятилетия, хотя и это в конечном счете не спасло ее от потери Эритреи. Наблюдатели, в свою очередь, констатировали, что «эфиопско-эритрейский федеративный союз породил федерацию без федерализма»²⁰. Соответственно, ее

провал был обусловлен не столько противоречиями и трениями между составными частями (наиболее типичная причина подобных фиаско), сколько стойким нежеланием эфиопской государственной верхушки осмысленно практиковать федерализм.

Аналогичным образом обращение к идее добровольного союза в момент провозглашения в 1961 году Федеративной Республики Камерун позволило франкоязычной политической элите «проглотить» территории, населенные англоязычным меньшинством, и тем самым предотвратить рекомендуемое колониальными властями присоединение Британского Камеруна к Нигерии. Как и в эфиопском случае, после апроприации новых земель необходимость в федерализме отпала: в ходе «славной революции 20 мая 1972 года», ознаменованной принятием на общенародном референдуме новой, унитарной конституции, с федеральным устройством было покончено²¹. Сегодня этот день является национальным праздником — Днем провозглашения республики. К немалому удивлению исследователей, камерунский опыт показал, что даже в Африке столь решительное политическое преобразование, как отказ от федерации, отнюдь не обязательно влечет за собой гражданскую войну. Вероятно, указанное обстоятельство следует записать в заслугу камерунскому президенту Ахмаду Ахиджо, который находился у власти с 1960 по 1982 год и сумел подкрепить созданный им неопатримониальный режим многоэтничным властвующим классом, консолидированным под знаменами вечно правящей партии «Камерунский союз». (Кстати, когда бессменный «национальный лидер» под давлением Франции вынужден был уйти, назначенный им преемник в очередной раз удивил мировое сообщество, получив на выборах 1984 года 99,98% голосов, хотя для самого Камеруна такой результат можно считать нормальным²².)

Принятие некоторых элементов федеративной модели позволило в 1964 году создать Объединенную Республику Танзанию, состоящую из двух частей — бывшего британско-

го владения Танганьика, находящегося на материке, и островной территории, главным сегментом которой является Занзибар. Помимо прочего, это государство интересно тем, что зарубежные федералистские исследования не включают его в список имеющихся в мире федераций, утверждая, что в данном случае речь должна идти лишь о широкой автономии островов в рамках унитарного образования. Напротив, российские ученые, особенно правоведы, нередко ссылаются на Танзанию как на федерацию²³. Как бы то ни было, данный казус позволяет в очередной раз подчеркнуть важную мысль: в Африке о федерализме вспоминают в основном там, где речь заходит о *поглощении* маленького территориального образования большим территориальным образованием. И это, надо сказать, весьма практично, особенно в ту эпоху, когда любые другие формы территориальной интеграции, за исключением добровольного союза, признаны несовместимыми с международным правом. Тем более что примеры подобного применения федеративной идеи можно найти не только на африканском континенте.

Следующей особенностью бытования федерализма в Африке можно считать его теснейшую связь с так называемым «национальным вопросом». Собственно говоря, привлечение федеративной модели для обустройства молодых государств, возникавших по мере деколонизации, во всем мире мотивировалось прежде всего именно этим фактором. Так, мнение известного нигерийского политика, согласно которому «единственно приемлемой для специфических условий Нигерии является федеральная конституция, поскольку Нигерия — многоязычное и многонациональное государство»²⁴, вполне применимо и к иным федералистским начинаниям, упоминаемым выше. Кстати, нигерийский эксперимент вполне заслуживает того, чтобы остановиться на нем подробнее, тем более что о знаковом характере этого кейса говорят не только местные деятели, им в основном гордящиеся, но и анализировавшие его ученые. Основы федеративной госу-

дарственности в этой стране, как отмечалось выше, были заложены еще англичанами: колониальные конституции 1946 и 1951 годов разделили территорию владения на три региона — северный, западный и восточный, — каждый из которых избирал собственную законодательную ассамблею, под надзором британского губернатора занимавшуюся вопросами местного значения. В 1954 году с одобрения британского парламента была принята первая конституция, провозгласившая колонию федерацией. В то время как федеральный центр резервировал за собой внешнюю политику, оборону и безопасность, регионы отвечали за начальное и среднее образование, сельское хозяйство, здравоохранение и местное самоуправление. Предполагалась также сфера совместной компетенции, включавшая регулирование экономического развития, рынка труда, высшей школы. Иначе говоря, этот этап был классикой федералистского жанра.

Проблемы начались позже, по мере того как с 1954 по 1960 год три региона поэтапно получали статус самоуправляющихся территорий. К моменту провозглашения независимости стало очевидно, что каждый из регионов, «остававшихся почти полностью самостоятельными социально-политическими единицами»²⁵, контролируется одной из трех основных этнических групп, в совокупности составляющих две трети населения страны: хауса-фулани (север), игбо (восток) или йоруба (запад). По оценкам этнографов, в Нигерии проживают около 250—300 лингвистических групп, причем более 65% составляют три вышеупомянутых крупнейших этноса, а шесть следующих за ними крупных групп дают в совокупности еще 25%. Не исключено, что как раз этим и диктовался замысел творцов федерации, стремившихся сузить поле потенциальных конфликтов, неизбежных в столь пестрой среде. Но они не предвидели (или не захотели предвидеть), что каждая группа, опираясь на свое региональное господство, включится в жесткую борьбу за федеральный центр, попутно подавляя в подконтрольных региональных парламентах по-

литическое представительство меньшинств, не входящих в «большую тройку». Для Африки такие конфликты были типичным заболеванием, обычно сопровождавшим развитие новых государств, которые населены равновеликими меньшинствами, хотя нигерийский случай усугублялся крайней разобщенностью составных частей новорожденной федерации. Как и в Родезии, британцы рассматривали северный и южный регионы в качестве самостоятельных колоний, и «вплоть до 1946 года нигерийцы, проживавшие в двух частях страны, почти не имели административных или политических контактов друг с другом»²⁶. Именно в этом состояла главная причина, заставлявшая мусульманский север Нигерии с большим подозрением относиться к идее независимости, которую с определенного момента пропагандировала Великобритания.

В 1960-х и 1970-х годах новые африканские лидеры, опиравшиеся на свои этнические группы, повсеместно сражались между собой за контроль над центральными органами власти, и нигерийская федерация отнюдь не стала исключением из этого правила. Кстати, почти во всех случаях краха африканских федераций без труда «можно обнаружить ту или иную группу, которой в конечном счете удавалось взять федеральный центр под свой контроль, оставив проигравшей стороне единственное «институциональное» решение — роспуск федерации»²⁷. В Нигерии хауса-фулани, например, составлявшие половину населения на севере, в период Первой республики (1960—1966) гарантировали себе три четверти мест в региональном парламенте. Более того, столь широкая электоральная база в определенный момент позволила им взять под контроль и федеральный округ Лагос, что вызвало резкое недовольство партий, представлявших игбо и йоруба, и грозило общенациональным взрывом. «Нигерийский Север нарушил базовое правило, согласно которому ни один субъект федерации не может быть настолько мощным, чтобы перевешивать всех остальных в их совокупности»²⁸. В попыт-

ке исправить ситуацию нигерийская элита в 1967 году, уже при военных, провела конституционную реформу, учредившую в стране вместо прежних регионов двенадцать штатов, причем новые административные границы основательно перемещали расселение представителей «большой тройки», лишив их былой монополии. Как следствие, в составных частях федерации начал меняться политический климат: появились предпосылки для подъема партий меньшинства, которые в прежней системе не имели никаких шансов, а теперь вдруг приобретали осязаемый вес, позволявший включиться в коалиционную политику. Преобразования, правда, оказались запоздавшими и недостаточными: они не смогли предотвратить попытку создания на востоке страны независимого государства Биафра, предпринятую этнополитическими силами игбо, которые, со времен английского владычества привыкнув к привилегированному положению в нигерийском обществе, не желали мириться с сохранявшимся, по мнению их лидеров, засильем северян в федеральной столице.

Курс на административное «распыление» этнических групп, не позволявшее им монополизировать регионы, последовательно проводился как гражданскими, так и военными администрациями. (Из-за переворотов 1966 и 1983 годов значительную часть независимости Нигерия провела под властью военных режимов.) В 1976 году к имеющимся административным единицам добавились еще семь новых штатов, в 1989 году их число выросло до двадцати одного, а в 1991-м — до тридцати. Наконец, в 1997 году количество штатов было доведено до тридцати шести. (При этом запрос на учреждение новых субъектов федерации стабильно высок; в 1996 году, например, на рассмотрении в соответствующих органах находилось 72 предложения организовать новые штаты²⁹.) Обосновывая эту прогрессию, один из генералов-диктаторов утверждал: «Боязнь того, что один регион будет доминировать над другим, довольно легко устраняется с помощью конституционных законов, создающих новые штаты»³⁰. Несмот-

ря на изрядную долю упрощенчества, содержащегося в подобных декларациях, им нельзя отказать в правоте.

На сегодняшний день главным итогом проведенных реорганизаций стало резкое, по сравнению с первыми годами независимости, снижение конфликтного потенциала в стране. Противостояние переместилось с федерального уровня на региональный уровень, ослабив тем самым давление на центральную власть, а постоянное возникновение новых административных единиц приучило местных политиков рассматривать проблемы общенационального уровня через призму конкуренции не столько этнических групп, сколько штатов³¹. В связи с тем, что в большинстве штатов теперь проживает смешанное население, крупные этносы больше не в состоянии узурпировать федеральные рычаги власти. Конфликты между ними чаще всего ограничиваются пределами той или иной территории; более того, одновременное функционирование в стране трех дюжин самостоятельных бюрократий нередко оборачивается тем, что представители одной и той же этнической группы, разделенной внутренней границей, вступают в конфликт друг с другом, отстаивая интересы соревнующихся административных единиц. «Компоненты нигерийской федерации сегодня образуются, исходя из исторических традиций и соображений прагматизма, а не из желания подчеркнуть вероисповедание или этничность, — резюмирует американский исследователь. — Целенаправленное смешение этнических и религиозных разграничительных линий призвано создать гарантии того, что в случае возникновения национально-конфессиональных конфликтов с ними удастся справиться на местном и региональном уровнях, не допуская эскалации общенационального уровня»³².

Специалисты расходятся в оценках нигерийского федерального эксперимента. Дональд Горовиц, например, считает, что перманентная, как в Нигерии, реформа многонациональной федерации «выполняет функцию своеобразной электрольной реформы», позволяющей стабилизировать отноше-

ния между ведущими этническими группами³³. При таком подходе нигерийский опыт выглядит вполне позитивно. Противоположной позиции придерживается Рамеш Датта Дикшит: нигерийский случай, по его мнению, можно считать однозначным провалом федеративного проекта, обусловленным слишком многочисленными и неисправимыми дефектами³⁴. (Стоит, однако, учитывать, что замечательная работа этого индийского специалиста была опубликована в 1975 году, то есть почти сорок лет назад.) Наконец, многие исследователи разделили бы, вероятно, соломонову позицию Джона Пэйдена, согласно которому «прояснение того, является ли нигерийский демократический федерализм частью проблемы или, наоборот, способом ее разрешения, еще впереди»³⁵. Впрочем, прежде чем выносить окончательные оценки, необходимо разобраться в том, можно ли вообще сводить роль федерализма исключительно к разрешению национального вопроса. В Африке его понимают именно так, и подобное понимание, скорее всего, слишком узко. Ведь в идеале федеративная система должна благоприятствовать не только этническим, но и политическим меньшинствам, поскольку ее принципиальной особенностью выступает рассредоточение власти и недопущение тирании. Кроме того, ограничение ее влияний сугубо межэтническими отношениями позволяет полностью растворить личность в коллективном целом, поскольку приписывает наличие прав и свобод сначала этносу и только потом — индивиду. Отсутствие сопряжения между федеративным принципом и либеральной идеей обычно упоминается в качестве важнейшего дефекта федеративных систем развивающихся, в том числе и африканских, стран.

III

«Постколониальные эксперименты с федерализмом показывают, что комбинация недемократических трендов и краха

федералистских начинаний неизменно оказывалась естественным результатом разрыва между демократией и федерализмом, — отмечают современные исследователи. — Такая дискурсивная ассоциация открывала политические возможности для обособления федеративного принципа от демократических процедур. В подобном смысловом пространстве составление с федерализмом происходило без ощущения того, что с его уходом подрывается демократия»³⁶. Это верное наблюдение позволяет связать африканский опыт со стагнацией федерализма в посткоммунистической России. Дело в том, что все особенности интересующей меня модели, которые проявились в Африке, при желании можно обнаружить и в нашей стране. Подобно нигерийскому или эфиопскому федерализму, его современный российский аналог является заимствованным и привнесённым: он не выращен трудолюбивым правящим классом новой России, но получен вместе с прочим наследством Советского Союза. (Кстати, такой взгляд открывает любопытные перспективы для исследования самой России в рамках модных сегодня Post-Colonial Studies.) Осознанного политического выбора в пользу этой модели национально-государственного устройства наша посткоммунистическая власть вовсе не делала: эта модель, будучи системным элементом советской традиции, сама упала ей в руки. Как и африканские лидеры, зачастую не знавшие правил обращения с этим непростым инструментарием, российские руководители прибегали к нему, как правило, ради решения какой-то сиюминутной задачи. Напомню, унитарной Эфиопии в свое время пришлось притвориться федеративным государством, чтобы обогатиться Эритреей. В рамках отечественного политического дискурса эта логика вполне понятна, поскольку и в наше время размышлять о территориальной экспансии — скажем, об апроприации отколовшихся грузинских территорий — позволительно только *федерации*, то есть свободному союзу народов, всегда открытому для новых членов.

Если не брать во внимание случаи, подобные этому, любое иное оживление федерализма в посткоммунистической России было проявлением и результатом немощи центральной власти. Наши федеральные политики, отстаивавшие и пропагандировавшие его в 1990-х годах, поскольку к этому их обязывала неугомонная назойливость республиканских лидеров, отказывались видеть в этой доктрине рецепт долгосрочного и осознанного рассредоточения властных полномочий, расценивая само закрепление федеративных начал в конституционных и правовых актах лишь в качестве временной уступки национальным образованиям. Нынешние официальные оценки безапелляционно зачисляют федерализм в политический антураж «лихих девяностых», официально порицаемых и осуждаемых: на государственном уровне о нем до самого недавнего времени вообще было не принято говорить вслух, за исключением контекстов вроде «Федеральный бюджет», «Федеральное Собрание» или «Федеральная власть». Сходным образом сегодняшние руководители Камеруна клеймят позавчерашнее федералистское десятилетие в истории своей страны как исключительно мрачный этап, достойный скорейшего забвения.

Действительно, и российская элита, и элиты африканских государств не видят никакой связи между федерализмом и демократией, считая их комбинацию случайной. Между тем главное предназначение обеих систем состоит в предотвращении ситуаций, когда полнота власти сосредотачивается в одних руках — неважно, этнических, конфессиональных или партийных, — и в этом плане они взаимно поддерживают и укрепляют друг друга. Фактически федерализм помогает производить своеобразный up-grade демократии, выводя ее из плена далеко не универсального принципа «один человек — один голос» и переориентируя на покровительство в отношении меньшинств¹⁷. Постколониальная история Африки показала, что демократия в ее хрестоматийных разновидностях способна не только *закреплять*, но и *расширять*

политическое согласие, причем иногда она делает это самым гибельным образом. Как известно, даже безукоризненные выборы, проводимые на территориях с этнически смешанным населением, неизменно гарантируют победу представителям большинства, несмотря на все старания малых групп. Именно это обстоятельство обыденно превращает электоральную процедуру в развивающихся странах в подобие переписи населения, а иногда и подталкивает меньшинства к попыткам насильственно перераспределить власть в свою пользу³⁸. Усиливая этот тезис, можно вообще заявить, что аутентичное воплощение философии «один человек — один голос» в многосоставных обществах крайне опасно. Этот принцип, безусловно, нуждается в дополнениях и корректировках, которые щедро предлагает федерализм. Разумеется, федерализм — это не только «национальный вопрос», но и не привлекать его арсенал для стабилизации межэтнических отношений тоже довольно глупо.

Причем надо понимать, что описанная проблема касается не только Нигерии или Южно-Африканской Республики — она столь же актуальна, например, для Кабардино-Балкарии или Дагестана. Демократия, воздвигаемая на племенной или клановой основе, вечно страдает от собственной неустойчивости. «В подобной системе отношений неудача на выборах менее всего могла рассматриваться как свидетельство непопулярности партийных программ — для нигерийских лидеров и стоявших за ними кланов, составленных из соплеменников, она означала проигрыш соперничающим этническим группам, что служило катализатором взаимной враждебности, поддерживаемой нередко и памятью, восходящей к событиям отдаленного прошлого»³⁹. В Африке этот опаснейший дефект исправляли с помощью федерализации, стерилизующей, более или менее успешно, этнические корни внутригосударственного политического противостояния. Подобная методика не имеет ничего общего с выстраиванием «вертикали власти» или системной централизацией, не по-

ощряющей, а нивелирующей разнообразие и вступающей в противоречие с очевидным фактом: разные части страны пребывают в различных исторических возрастах. Разумеется, федерализм, истолкованный таким образом, начинает конфликтовать с формальным, механическим, «мажоритарным» пониманием демократии. Но это — ожидаемое явление, как вполне прогнозируемым было и то, что «оставленные в наследство метрополией принципы федерализма в Нигерии после ухода Великобритании во многом вступили в противоречие с императивом существования демократии»⁴⁰. Хорошо это или плохо? По-видимому, это просто естественно, ибо в многосоставных и сложных обществах демократии приходится быть господством большинства и меньшинства *одно-временно*.

Наконец, сближению российского и африканского федерализма способствует также и то, что федеративная государственность в обоих случаях учреждалась и развивалась при отсутствии сколько-нибудь развитого гражданского общества, свободной прессы, независимого суда. Между тем эти атрибуты классической демократии играют первостепенную роль в рассредоточении власти, к обеспечению которого призван федерализм. Что же касается партийной системы, то в африканских федерациях, в силу присущего им этнического и лингвистического разнообразия, она оказывается даже более живой и динамичной, чем в России Путина—Медведева, где, например, такой важный элемент поддержания внутренней стабильности, как региональные партии, давно и надежно выведен из политической игры. В целом же российский федерализм засыхает по той же причине, по которой он плохо приживается в Африке: у него нет либеральных корней, а элиты, призванные оказывать ему попечение, не обладают и не хотят обладать политической культурой, приличествующей демократии.

Федерализм пускает корни лишь в тех ситуациях, когда игра по задаваемым им правилам начинает приносить пред-

ставителям элит больше выгод, нежели ориентация на традиционные типы лояльности. В то время как африканский федерализм с трудом пересиливает племенные и клановые обыкновения здешней жизни, главным врагом российского федерализма оказывается нефтяное и газовое изобилие. Причем в отличие, скажем, от Нигерии, национальная, лингвистическая и конфессиональная разобщенность которой превращает федералистскую модель в один из ключевых элементов перераспределения сырьевых доходов, в России, где подобные разломы менее осязаемы, тот же нефтяной фактор имеет прямо противоположный эффект. В наших условиях он консолидирует представителей правящего класса, делая наиболее оптимальной моделью их поведения встраивание в пресловутую «вертикаль», поскольку именно это гарантирует беспрепятственное приобщение к сырьевой ренте.

* * *

Как мне представляется, обращение отечественной гуманитарной науки и, возможно, политической практики к опыту постколониальных стран должно стать более активным и вдумчивым. Такой поворот оправдали бы не только общеизвестные несовершенства нашей политической системы, зачастую отсылающей к «суверенным демократиям» африканского типа, но и наличие в Российской Федерации начала XXI века собственной «внутренней Африки», живущей не по лекалам постмодерна или даже модерна, но по стандартам «третьего мира». Между прочим, первые шаги в этом направлении уже делаются: российские ученые все чаще обращаются к сопоставлению колониального опыта России и западных держав, например в Алжире и на Кавказе⁴¹. Вслед за этим логично было бы ожидать сравнительного анализа тех путей, на которых изживался колониализм, а также разворачивалось постколониальное развитие. Учитывая выше-

сказанное, трудно понять тех российских политиков, которые с удовольствием рассуждают о решении нынешних кавказских проблем, но при этом не выговаривают слово «федерализм». Ведь игнорируя африканские уроки и пренебрегая многократно опробованными федералистскими подходами в преодолении напряженности в наших южных республиках, мы оставляем за собой лишь один сценарий — имперский, предполагающий «вертикаль» и применение силы. Но за войной в Алжире, пусть даже временами и удачной, неизбежно следует провозглашение независимости. Это стоит иметь в виду.

Глава 5

Российский федерализм как «спящий» институт: перспективы пробуждения

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

Принято считать, что подобными институтами, встречающимися в политической истории разных стран и различных эпох, в основном должны интересоваться правоведы: ведь любая буква закона может, теоретически, не только применяться, но и игнорироваться, а это позволяет выделить «живые», но бездействующие юридические нормы в качестве объекта самостоятельного исследования. Действительно, правовая наука отмечала их наличие довольно давно, сформировав для обозначения подобных феноменов специальное понятие¹. Что касается политологии, то она заинтересовалась «спящими» институтами в последней четверти минувшего века, когда целый ряд регионов земного шара ощутил на себе воздействие очередной волны демократизации. Отказываясь в те годы от авторитарного правления, государства, которые прежде уже сталкивались с демократией, вместо введения новых институтов позволяли себе ограничиваться «размораживанием» старых, некогда инсталлированных, но потом в силу разных обстоятельств целенаправленно «усыпленных».

I

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

В 1970-х и 1980-х годах падение диктаторских режимов незамедлительно возвращало в здешний политический обиход навыки межпартийной политической конкуренции, а вместе с ней и состязательность во взаимоотношениях центра и регионов. Интересно, однако, что практические итоги такого пробуждения не всегда соответствовали политическим прогнозам приветствовавших их либералов и демократов, а логика дальнейшего развития «оттаивающих» учреждений зачастую не оправдывала ожидания их сторонников или противников. Как отмечает, опираясь на латиноамериканский опыт, Эдвард Гибсон, «пережив активацию, федеральные институты нередко начинают жить самостоятельной жизнью, углубляя процесс децентрализации до такой степени, о которой и не думали его инициаторы, или же внося сумятицу в распределение политических площадок и ресурсов»².

С этой точки зрения познавателен опыт Бразилии, федеративная государственность которой за годы демократического транзита пережила существенные метаморфозы³. В период военной диктатуры 1964—1985 годов местные генералы, не отказываясь от федералистских положений национальной конституции, сохранили правовую норму, которая предусматривала избрание губернаторов ассамблеями штатов. К началу демократизации региональные руководители оказались наиболее сильными, самостоятельными и легитимными политическими акторами. Поэтому итогом пробуждения «спя-

щих» установлений стало то, что на смену былой концентрации власти пришел «хаотичный процесс децентрализации, в котором штаты и муниципалитеты обращались с политической и финансово ослабевшим федеральным правительством как настоящие хищники»⁴. Не менее любопытен и пример советского федерализма, также до определенного момента существовавшего в латентной форме, а потом вдруг вышедшего из-под контроля людей, которые затеяли его пробуждение, — и в конце концов покончившего с СССР.

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

ственным, казалось бы, стремлением вовсе изгнать федерализм из правовой сферы, пересмотрев сами конституционные основы российской государственности.

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

Каковы эти обстоятельства и что при них будет происходить? Прежде всего, будущее отечественного федерализма в частности, как и любой разновидности федерализма в целом, теснейшим образом переплетено с перспективами политической конкуренции. Федеративная политика представляет собой площадку непрерывно идущего *торга* между столичными и местными элитами. Понятно, что первейшим его условием выступает *само наличие* региональной политической элиты как самостоятельной и дееспособной силы. В современной России, однако, существование этой предпосылки остается под большим вопросом, поскольку упразднение выборности губернаторов, а также переход к пропорциональным принципам комплектования региональных и даже муниципальных парламентов предельно ограничили пространство политического маневра, доступное местным политикам. Между тем независимо от того, в какой федеративной стране и по каким причинам это происходит, искусственное слияние элит и подмена былого разнообразия их интересов заботливо культивируемым единомыслием общенационального

«служилого класса» радикально девальвируют ценности федерализма: «Интенсивная межэлитная диффузия, совмещение и интеграция функциональных элит создают все условия для вырождения федеративных моделей»⁸. Исходя из того, что незаменимой основой упомянутой монолитности в нынешней России выступает беспрепятственное и обильное извлечение сырьевой ренты, можно предположить, что желанный раскол внутри нашего правящего класса — а это единственный шанс как для российского федерализма, так и для российской демократии — станет возможным только с падением мировых цен на энергоносители. То есть, скорее всего, не завтра и даже не послезавтра.

Впрочем, такая ситуация все же теоретически вполне допустима, и, несмотря на то что временные рубежи здесь неясны, уже сегодня в самых общих чертах можно предвидеть ее воздействие на российский федерализм. Первое обстоятельство, которое обращает на себя внимание, заключается в том, что в процедуру внезапно открывшегося федеративного торга будут втянуты политики, *не обладающие* навыками демократической состязательности и ведения конкурентной борьбы. Жестко регулируемое обновление губернаторского корпуса, запущенное Владимиром Путиным в 2004 году под предлогом трагедии в Беслане, привело к тому, что на смену прежним главам регионов, порой неоднократно проходившим испытание выборами, пусть даже не всегда безупречными, пришли политики-назначенцы, которые *никогда и никуда не избирались*. Уже к началу 2010 года они составляли большинство среди глав субъектов федерации, и с этого момента их число заметно приумножилось. Это означает, что к моменту долгожданной реанимации федералистских принципов нашими регионами будут руководить исключительно президентские номинанты. Разумеется, подобные люди не слишком хорошо, мягко говоря, представляют себе, что такое демократическая легитимность, подотчетность политиков населению, гласность политического процесса. Соответствен-

но, внезапно и помимо собственной воли попав в ситуацию, когда с надломившейся кремлевской «вертикалью» можно и нужно будет торговаться и спорить, они неизбежно подойдут к ведению торга как к *бюрократическому, элитарному, закрытому* действию, не отягощенному значимым общественным участием. Это будет похоже на метаморфозу, ранее пережитую теми представителями коммунистической номенклатуры, которых крах Советского Союза заставил заниматься политикой нового типа. Политическому деятелю с сознанием назначенца-служащего, привыкшему в управлении регионом ориентироваться на электорат, который состоит исключительно из кремлевского начальства, общество только мешает. А это, в свою очередь, означает, что, скорее всего, с началом новой перестройки место демонтируемой иерархической системы займет не подлинный федерализм, который опирается на свободное и демократичное волеизъявление активных граждан, отражающееся в ответственном поведении элит, а уже знакомая нам по 1990-м годам отечественная разновидность «исполнительного федерализма».

Что представлял собой этот примечательный феномен? Термин «executive federalism» был предложен канадским исследователем Рональдом Уоттсом, обратившим внимание на то, что формирование федерации в Канаде, которое состоялось в XIX столетии, шло сверху, а публику не привлекали даже к обсуждению вопроса о самой ее целесообразности⁹. Действительно, общество не слишком вписывалось в проект 1867 года, поскольку «политики, создавшие то, что они назвали “канадской конфедерацией”, ориентировались на сильную центральную власть, держащую провинции, составные части нового государства, в строгом подчинении»¹⁰. Пребывая под впечатлением от кровопролитной гражданской войны, недавно едва не разрушившей Соединенные Штаты Америки, канадские «отцы-основатели» решили, что модель американского федерализма для Канады противопоказана. Вашингтон, по их мнению, выделил штатам слишком много

полномочий, не оставив себе почти ничего; первый премьер-министр Канады Джон Макдональд называл американскую систему «величайшим злом», которого нужно избегать всеми силами¹¹. В итоге канадские политические элиты договорились тогда о конструировании федеративного государства, наделенного выраженными унитарными чертами и до сих пор остающегося «одной из наиболее централизованных федераций современного мира»¹². Огромную роль в ее функционировании играет постоянно действующая конференция премьер-министров — своеобразный закрытый клуб, в стенах которого глава канадского правительства и руководители провинций решают самые острые и спорные вопросы. Парламентской трибуне, напротив, в этом отношении отводится роль малозаметная и второстепенная, хотя в свое время именно Канада стала первой страной в мире, попытавшейся сочетать парламентарную демократию британского типа с федеративным устройством.

Справедливости ради надо сказать, что не все канадцы гордятся генеалогией и современными обыкновениями местного федерализма. Систематические нападки на «исполнительный федерализм», обусловленные его непростыми отношениями с либеральной идеей, уже давно объединяют здешних политиков и ученых. Нетрудно представить, как подобная практика, и без того критикуемая за дефицит демократичности, могла выглядеть применительно к России недавнего прошлого. В отечественной вариации «исполнительный федерализм» позволял элитным группировкам — по крайней мере до прихода Путина — вести торг по ключевым вопросам государственной жизни, во-первых, *не обращая внимания на конституционные нормы*, во-вторых, *отодвигая на задний план представительные органы власти* и, в-третьих, *избегая контроля со стороны гражданского общества*¹³. Его совокупным итогом стала обширная деформация федералистских принципов на российской почве в 1990-х годах — так называемый «парад суверенитетов», — которая весьма облегчила

после ухода Бориса Ельцина дискредитацию и шельмование федерализма в информационно-пропагандистской кампании, инспирированной путинским Кремлем. Впрочем, и с выстраиванием властной вертикали эта практика фактически сохранилась, хотя и с принципиальной новацией, отмеченной выше: среди лиц, которые представляют российские регионы, теперь не осталось политиков, напрямую избранных народом. Следовательно, от грядущего «пробуждения» отечественного федерализма в данном отношении можно будет ожидать лишь возвращения к идее прямой выборности губернаторов — поскольку нынешнее стреноженное состояние давно тяготит многих из них, — но не радикальных перемен в стилистике их взаимоотношений с центром. Органичное сочетание верноподданнического раболепия в присутствии начальства с инстинктами и повадками мелкого тирана в его отсутствие всегда оставалось одной из интересных особенностей культуры русского бюрократа. Иначе говоря, весьма полезно иметь в виду, какими качествами будут наделены люди, которым в будущем предстоит заниматься очередным этапом нашей федерализации.

Таким образом, если предположить, что политическая модернизация в России по тем или иным причинам все-таки станет возможной, а федерализм из фигуры речи превратится в живую реальность, то ожидать от этой реальности совершенства нет никаких оснований. Опция межэлитного торга, внезапно открывшись, конечно же, незамедлительно будет использована местными политическими кланами и группировками для завоевания новых преимуществ и выгод, но традиционно инструментальный и подчиненный характер регионального лидерства в России скажется на этой процедуре самым негативным образом. Прежде всего, это будет торг *без устоявшихся правил и рамок*, потому что люди, привыкшие быть подчиненными и вдруг осознавшие, что «начальство ушло», а руки отныне развязаны, просто не смогут разговаривать с федеральным центром как-то иначе: ведь ущерб-

ность легитимации отнюдь не укрепляет чувство ответственности. Но для федеративного союза нет ничего более опасного, чем это. Недостаточная институционализация торга, то есть отсутствие четких правил того, *что и как можно обсуждать*, превращает его в дебаты без берегов, в ходе которых теоретически под сомнение может быть поставлен любой аспект федеративного дизайна — вплоть до целесообразности самого сохранения союза¹⁴.

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

II

Важно иметь в виду и то, что грядущая реанимация федерализма, как и в 1990-х годах, будет происходить в отсутствие стабильной и прочной партийной системы. Политическое «размораживание», если оно все-таки начнется, обернется неминуемым разложением прежней правящей верхушки и общественной дискредитацией партийных структур, представляющих и обслуживающих ее интересы сегодня. Можно также предположить, что в партийном строительстве воца-

рится хаос, типичный для перехода от социальной спячки к бодрствованию, а ключевые политические игроки довольно долго не будут ощущать на себе дисциплинирующего воздействия устоявшихся партий. Партийное поле быстро, хотя и ненадолго, опустеет, поскольку одни структуры будут удалены с него за неприличную преданность уходящему авторитарному режиму, а другие — за многолетнее и тщедушное неумение этот режим подправлять и сдерживать. Смутная полоса нового партийного строительства станет временем, наиболее рискованным для самого существования федерации, ибо в торге без правил сойдутся коалиции, жестко ориентированные на частный интерес и при этом почти лишенные стимулов принимать во внимание общее благо. Дело будет усугубляться и сложностью этнического состава российского населения: поскольку вертикаль власти есть, по сути, система организованного подкупа национальных республик, сбои в ее функционировании повлекут за собой расползание всей патронажной ткани. Кремль, из-за ухудшения экономической ситуации неспособный выполнять свои обязательства перед национальными элитами, фактически освободит их от былых уз лояльности, а иные центры поддержания государственного единства — в лице той же партийной сети, независимого суда, свободной прессы — не смогут противостоять центробежным тенденциям в силу своего зачаточного состояния или отсутствия.

Пренебрежительное отношение к выращиванию и неустанному совершенствованию институтов федеративной государственности, проявляемое нынешним руководством страны, выглядит особенно неразумным на фоне того, что национальные республики России по-прежнему обладают значительным потенциалом политической, а кое-где и военной мобилизации населения¹⁶. В определенных обстоятельствах он может быть привлечен в качестве мощного ресурса нерегламентированного федеративного торга, причем, разумеется, подобное применение не пойдет федерации на пользу.

И мы не должны успокаивать себя бессмысленным повторением заклинаний о том, что принятие какой-то экономической неразвитой и основательно дотируемой территорией курса на обособление от России экономически абсурдно, а потому невозможно. История второй половины XX века убедительно свидетельствует, что к сепаратизму ведут разные дороги, а богатые регионы отнюдь не самые активные раскольники — их значительно перевешивают регионы бедные, причем как в развитом, так и в развивающемся мире. По наблюдению одного из самых проницательных исследователей современных этнических конфликтов, «в момент принятия решения о сепаратизме экономические интересы элит и масс расходятся. В то время как региону в целом предстоит пострадать в случае отделения, образованные элиты должны выиграть от создания нового, хотя и бедного государства. ...Сепаратизм создает новые позиции, сокращая число претендентов на них. Поэтому передовые сегменты отсталых групп обычно не сопротивляются сепаратистским порывам, но возглавляют их»¹⁷. Разумеется, сказанное верно в отношении не только Африки, но и других традиционных — в частности, северокавказских — социумов, где «другой человек является либо кровным родственником, либо недругом, а посреднические звенья в виде, например, гражданского общества отсутствуют»¹⁸.

Если же говорить не просто о сепаратизме, а о выходе из состава многонационального федеративного государства, то за подобной политической стратегией, несмотря на все многообразие обстоятельств, обычно обнаруживается одна и та же причина. Как известно, вторая половина минувшего столетия была отмечена не только бурным образованием новых федеративных государств, но и их интенсивным распадом. Обобщающий анализ показывает, что основанием для такого исхода всякий раз становилось то, что на определенном этапе своего развития федеративный союз в силу той или иной причины прекращал выполнять свое предназначение в качестве федерации. «Сепаратизм морально оправдывают тем, что

федеральный контракт начинает игнорироваться до такой степени, что перестает отвечать целям и потребностям одной части или нескольких частей федерации, — пишет Майкл Берджесс. — Более того, какому-то субъекту продолжающееся членство в союзе может даже показаться вредным. Следовательно, наиболее типичным оправданием сецессии в федеративных государствах обычно выступает то, что федерация вдруг оказывается «недостаточно федеральной» в своей идеологии и практике»¹⁹. Иными словами, когда контракт теряет силу, более не обеспечивая защиту и покровительство меньшинствам, в первую очередь этническим и культурно-религиозным, их возмущение выливается в то, что политический курс на обособление, ранее представлявшийся нерациональным и даже немислимым, теперь начинает казаться приемлемой опцией.

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

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

Учитывая все вышесказанное, нельзя не задаться вопросом: а заинтересована ли наша страна и ее граждане во втором пришествии федеративного образа правления? Упадок российской политической системы, продолжающийся уже десять лет и выразившийся в ее крайнем упрощении и все менее заметном обособлении уровней государственного управления и политических учреждений друг от друга, делает нас явно *неподготовленными* к активации «спящих» положе-

ний Конституции Российской Федерации. Возобновление федеративного торго, эффективность которого теснейшим образом связана с прочностью демократии, в абсолютно недемократической среде может вызвать серьезные потрясения, последствия которых непредсказуемы. На мой взгляд, подобный подход встретил бы самое горячее понимание у многих представителей правящей ныне группы; не случайно таким почитанием в ее рядах пользуется русский философ Иван Ильин, настойчиво и многократно доказывавший *неприспособленность* граждански отсталой России к приему федеративного лекарства. Но, разделяя эти предостережения, логично было бы предпринять и следующий шаг: предусмотреть изгнание федералистских принципов из российской Конституции — то есть провести коренную ревизию Основного закона с последующим превращением России в унитарное государство. Кстати, рассуждая об этом, уместно еще раз напомнить об уже упоминавшемся в этой книге случае Федеративной Республики Камерун, граждане которой при подстрекательстве местных элит в 1972 году отказались от федеративной модели в ходе общенационального референдума, преобразовав эту африканскую страну в унитарную республику. Более того, в местных политических кругах день прощания с федерализмом называют не иначе как «славной майской революцией», а десятилетний федералистский эксперимент рассматривают в качестве «печального недоразумения» в национальной истории²². Нынешняя Россия, однако, далеко не во всем похожа на Африку. Хорошо это или плохо, но, как бы того ни хотелось тем или иным политикам, возможности покончить со «спящим», пока он не проснулся, у российской элиты *сегодня нет*.

Одна из главных причин состоит в том, что гипотетическое свертывание федерализма неминуемо обострило бы так называемый «национальный вопрос». В плане взаимоотношений этносов России в имперский период так и не удалось создать гомогенное государство-нацию, а в советский пери-

од — сформировать целостную общность гражданского типа. Это обстоятельство, как справедливо отмечают специалисты, наложило заметный отпечаток на русский федерализм и в советском, и в постсоветском его исполнении²³. Оно резко сокращает количество опций, имеющихся в распоряжении тех, кто желал бы реформировать административно-территориальное устройство, постоянно склоняя к одному и тому же решению: *к сочетанию территориальных и национально-территориальных начал* в организации политического пространства страны. Даже «ресурсный империализм», оформившийся в путинские годы, не изменил здесь ничего — несмолкаемая державная и централистская риторика ничуть не приближает сосредоточенную на укрупнении субъектов реформу федерации, на которую режим, несмотря на свои прежние обещания, не в состоянии решиться и которая сегодня даже не обсуждается вслух. Если же, вопреки элементарным доводам рассудка и электоральным резонам, Путин, воодушевившись в 2012 году своим «вторым пришествием», все же дерзнет запустить процесс объединения республик с русскими краями и областями, экономические выгоды этого предприятия будут многократно перекрыты его политическими издержками. И речь вовсе не о том, что нынешняя модель российского федерализма, накрепко сбивающая вместе этнос и территорию, безоговорочно оптимальна. Ей, конечно же, присуще множество недостатков; но тревогу вызывает то, что ее радикальное реформирование в технократическом, то есть игнорирующем национальный компонент духе может оказаться еще более опасным, нежели сохранение прежнего несовершенства. Иными словами, российский федерализм нельзя отменить: можно или мириться с ним, сжав зубы и пренебрегая его постулатами на практике, или совершенствовать, добиваясь более внятной реализации его политического предназначения. Причем следует иметь в виду, что первый вариант делает страну заложницей неминуемого пробуждения «дремлющих» — до поры — федеративных институтов.

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

III

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

своей паствы, среди прочего, и за счет тех людей, которые хотят расширения собственной социализации, но не могут добиться этого посредством политического протеста, профсоюзной активности, гражданской работы.

Вплетение этой темы в анализ перспектив нашей федеративной государственности не столь странно, как может показаться. Оно объясняется тем, что Русская православная церковь в силу особенностей своей истории всегда была институцией, мягко говоря, не чуждой национализму. Такое положение вещей во многом обусловлено ее организационной спецификой. В то время как католическая церковь есть церковь вселенская, объемлющая весь мир и проповедующая Христа всем народам и странам, православие организовано по принципу автокефалии, предполагающему наличие нескольких почти полностью самостоятельных православных церквей. Что влечет за собой такая территориальная раздробленность? Прежде всего, за ней стоят особые отношения с государственной властью: духовное попечение церкви осуществляется на той же территории, на какой то или иное государство — например, Румыния, Греция или Россия — реализует свой суверенитет. Но когда государство и церковь осваивают, пусть по-своему, один и тот же участок земного пространства, им волей-неволей приходится действовать сообща. Католицизм с его принципом «двух мечей», один из которых резервируется за властью светской, а другой — за духовной, никогда не знал того *пиетета перед государством*, который православная церковь практиковала еще во времена Византийской империи. Симфоническое братание с властью, сопровождавшее православие на протяжении всей его истории, благополучно сохранилось до сегодняшнего дня. Между прочим, именно столь трепетным отношением церковной иерархии к престолу земному объясняется, в частности, тот факт, что ни в одной из стран православной традиции в коммунистический период не возникло масштабных движений протеста, требовавших упразднить диктатуру. Вплоть до

краха советского блока народные волнения, направленные против коммунистических режимов, происходили только в странах западной христианской традиции — так было и в 1956, и в 1968, и в начале 1980-х годов²⁷.

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

Консолидированные усилия государственных и церковных властей, реализуемые на фоне «замораживания» почти всех доступных гражданину форм политической самореализации, заметно преобразовали российскую политическую палитру. Поощрение национализма, молчаливое и гласное, все чаще выплескивается на улицы российских столиц, а эти эксцессы, в свою очередь, вызывают неадекватно бурную реакцию в национальных республиках. По всей видимости, в ближайшее время великорусский национализм, заручившийся условной поддержкой со стороны режима и безусловным пониманием со стороны большинства избирателей, основательно перетряхнет российскую политическую сцену. Ситуация ближайших нескольких лет заставит, как мне представляется, вспомнить о последних годах Советского Союза, когда коммунистическую империю солидарно сокрушали национальные движения из союзных республик, которые настаивали на подлинном «самоопределении», и сражавшаяся с коммунизмом либеральная общественность, которая видела в обитателях Средней Азии и Кавказа ненужную обузу, лишь мешающую утверждению демократического порядка. Уже сегодня, кстати, великорусский дискурс правящей группы начинает закономерным образом перекликаться с либеральными новациями, согласно которым «Россия должна быть переосмыслена как национальное русское государство», готовое расстаться с полученной по наследству мини-империей ради торжества демократии. Демократический образ правления, по этой логике, есть удел исключительно nation-state, и если отечественный политический класс не поймет этого, так и не решившись затем на болезненные практические шаги, нам будет совсем плохо. «Мы вновь окажемся перед дилеммой — либо распад мини-империи и новое “умаление” России, либо новый отказ от демократии, подавление сепаратизма и построение еще одной “властной вертикали”, в очередной раз загоняющей хаос вглубь»²⁹. Рискну предположить, что в ближайшие годы подобные программы будут стяжать все больше сторонников.

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

И вот тогда ей точно не выжить. Про сопутствующие такому краху социальные, экономические, военные катастрофы я здесь просто не говорю.

* * *

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

Примечания

Предисловие

¹ *Watts R.* Comparing Federal Systems. 2nd ed. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999. P. 7.

² *Gibson E.* Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights // *Gibson E.* (Ed.) *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 2004. P. 7.

³ *King P.* Federation and Representation // *Burgess M., Gagnon A.-G.* (Eds.) *Comparative Federalism and Federation*. New York: Harvester, 1993. P. 94.

⁴ *Elazar D.J.* Exploring Federalism. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987. P. 12.

⁵ См.: *Kempton D.R., Clark T.D.* Unity or Separation: Centre-Periphery Relations in the Former Soviet Union. Westport, Conn.: Praeger, 2002. P. 198.

⁶ *Gibson E.* Op. cit. P. 14.

⁷ *Daniels R.* Democracy and Federalism in the Former Soviet Union and the Russian Federation // *Stavrakis P.J., DeBardleben J., Black L.* (Eds.) *Beyond the Monolith: The Emergence of Regionalism in Post-Soviet Russia*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997. P. 233.

⁸ *Gibson E.* Op. cit. P. 24.

⁹ *Ibid.* P. 17.

¹⁰ См.: *Ross C.* *Federalism and Democratization in Russia*. Manchester and New York: Manchester University Press, 2002; *Ross C.* *Local Politics and Democratization in Russia*. London and New York: Routledge, 2009; *Ross C., Campbell A.* (Eds.) *Federalism and Local Politics in Russia*. London and New York: Routledge, 2009.

Введение

¹ *Захаров А.* *E Pluribus Unum. Очерки современного федерализма*. М.: Московская школа политических исследований, 2003; *Захаров А.* *Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме*. М.: Московская школа политических исследований, 2008.

Глава I. «Советское значит отличное»: Российская Федерация как опыт подражания

¹ См., например: *Burgess M. Between a Rock and a Hard Place: the Russian Federation in Comparative Perspective // Ross C., Campbell A. (Eds.). Federalism and Local Politics in Russia. London and New York: Routledge, 2009. P. 25–53.*

² Подробнее об этом см.: *Захаров А. Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме. М.: Московская школа политических исследований, 2008. С. 16–44.*

³ *Баберовски Й. Враг есть везде. Сталинизм на Кавказе. М.: РОССПЭН, 2010. С. 185.*

⁴ См.: *Каррер д'Анкокс Э. Евразийская империя: история Российской империи с 1552 года до наших дней. М.: РОССПЭН, 2007. С. 195.*

⁵ *Burgess M. Op. cit. P. 27.*

⁶ *Баберовски Й. Указ. соч. С. 184.*

⁷ *Шейфер Д. Местная политика и рождение Республики Башкортостан, 1919–1920 гг. // Государство наций: империя и национальное строительство в эпоху Ленина и Сталина / Под ред. Р. Суни и Т. Мартина. М.: РОССПЭН, 2011. С. 206.*

⁸ Там же. С. 202–234.

⁹ *Pipes R. The First Experiment in Soviet Nationality Policy: The Bashkir Republic, 1917–1920 // Russian Review. 1950. № 9. P. 303–319.*

¹⁰ *Burgess M. Op. cit. P. 28.*

¹¹ *Кокошкин Ф. Ф. Автономия и федерация. Пг.: Издание партии Народной Свободы, 1917. С. 9.*

¹² *Сталин И. В. Против федерализма // Он же. Сочинения. Т. 3. М.: ОГИЗ, 1946. С. 25.*

¹³ *Ленин В. И. Письмо Шаумяну, 6 декабря 1913 года // Он же. Полное собрание сочинений. 5-е изд. Т. 48. С. 235.*

¹⁴ *Сталин И. В. Против федерализма. Примечание автора 1924 года // Он же. Сочинения. Т. 3. М.: ОГИЗ, 1946. С. 30–31.*

¹⁵ *Ленин В. И. Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа // Он же. Полное собрание сочинений. 5-е изд. Т. 35. С. 222.*

¹⁶ *Программа Российской коммунистической партии (большевиков) // Восьмой съезд РКП(б). Март 1919 года. Протоколы. М.: Государственное издательство политической литературы, 1959. С. 398.*

¹⁷ *Мартин Т. Империя положительной деятельности: Советский Союз как высшая форма империализма // Государство наций: империя и национальное строительство в эпоху Ленина и Сталина. С. 98.*

¹⁸ Там же. С. 103.

¹⁹ *Wheare K. Federal Government. New York and London: Oxford University Press, 1947. P. 91.*

²⁰ *Киселева А.В., Нестеренко А.В.* Теория федерализма. М.: Издательство Московского университета, 2002. С. 157.

²¹ Цит. по официальному изданию эстонского парламента: Riigi Teataja. 1940. № 76.

²² *Сталин И.В.* Против федерализма. С. 24—25.

²³ Цит. по: *He B.* Democratization and Federalization in Asia // *He B., Galligan B., Inoguchi T.* (Eds.). *Federalism in Asia*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2007. P. 7.

²⁴ Иногда эта политика «открытых дверей» оборачивалась курьезами. Например, мало кто знает о том, что с началом «великой депрессии» в советские учреждения, представлявшие интересы Советского Союза в США, было подано более 100 тысяч заявлений американцев, желающих выехать в страну победившего социализма на постоянное жительство. Приняли тогда многих, хотя вернуться назад удалось лишь единицам. Приглашая энтузиастов, будь то отдельных людей или целые народы, коммунистическое государство предпочитало работать только «на вход». Подробнее об американской эмиграции в СССР в начале 1930-х годов см.: *Tzouliadis T.* *The Forsaken. From the Great Depression to the Gulags: Hope and Betrayal in Stalin's Russia*. London: Little, Brown, 2008.

²⁵ *Пайнс Р.* Коммунизм. М.: Московская школа политических исследований, 2002. С. 67.

²⁶ *Баберовски Й.* Указ. соч. С. 193.

²⁷ *Мартин Т.* Указ. соч. С. 88.

²⁸ *Хобсбаум Э.* Нации и национализм после 1780 года. СПб.: Алетейя, 1998. С. 264.

²⁹ *Смит Д.* Оценка советской национальной политики: к построению количественной модели // Новая имперская история постсоветского пространства: сборник статей / Под ред. И.В. Герасимова, С.В. Глебова, А.П. Каплуновского, М.Б. Могильнер, А.М. Семёнова. Казань: Центр исследований национализма и империи, 2004. С. 353.

³⁰ См.: *Martin T.* *The Affirmative Action Empire: Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923—1939*. Ithaca: Cornell University Press, 2001.

³¹ *Kymlicka W.* *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1995. P. 2.

³² *Kymlicka W.* *Multi-Nation Federalism* // *He B., Galligan B., Inoguchi T.* (Eds.). *Federalism in Asia*. P. 35.

³³ См.: *Русский национализм: социальный и культурный контекст* / Сост. М. Ларюэль. М.: Новое литературное обозрение, 2008.

³⁴ *Riker W.H.* *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown and Co., 1964. P. 12.

³⁵ См.: *Захаров А.А.* Имперский федерализм // *Неприкосновенный запас: дебаты о политике и культуре*. 2008. № 1 (57). С. 55—63.

³⁶ *Журавлев А.* Независимость Южной Осетии теряет признание россиян // *Коммерсант*. 2011. 29 августа. С. 6.

³⁷ Mahajan G. Federal Accommodation of Ethnocultural Identities in India // He B., Galligan B., Inoguchi T. (Eds.). *Federalism in Asia*. P. 86.

³⁸ См.: Gel'man V. Leviathan's Return: The Policy of Recentralization in Contemporary Russia // Ross C., Campbell A. (Eds.). *Federalism and Local Politics in Russia*. London and New York: Routledge, 2009. P. 8.

Глава 2. Проваленная миссия: федерализм на постсоветском пространстве

¹ Впрочем, по мнению Уильяма Райкера, отстаиваемый американцами выбор был мотивирован не столько сознательными политическими калькуляциями, сколько «их провинциальной уверенностью в том, что федерализм — «хорошая штука»». См.: Riker W.H. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown and Co, 1964. P. 37.

² Swenden W. *Federalism and Regionalism in Western Europe: A Comparative and Thematic Analysis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006. P. 27.

³ Ильин И.А. Жизненные основы федерации // Он же. О грядущей России: избранные статьи. М.: Воениздат, 1993. С. 55—56.

⁴ Там же. С. 57.

⁵ Об их истории см., в частности: Burgess M. *The British Tradition of Federalism*. Madison: Fairleigh Dickinson University Press, 1995; Kendle J. *Federal Britain: A History*. London and New York: Routledge, 1997; Грузинский В.В. На повороте судьбы: Великая Британия и имперский федерализм (последняя треть XIX — первая четверть XX в.). Челябинск: Челябинский государственный университет, 1996.

⁶ Федотов Г.П. Тушинские воры // Он же. Защита России. Статьи 1936—1940. Т. IV. Paris: YMCA-PRESS, 1988. С. 220.

⁷ См.: Riker W.H. *Op. cit.*

⁸ Burgess M. Between a Rock and a Hard Place: the Russian Federation in Comparative Perspective // Ross C., Campbell A. (Eds.). *Federalism and Local Politics in Russia*. London and New York: Routledge, 2009. P. 37.

⁹ Hahn G. Reforming the Federation // White S., Gitelman Z., Sakwa R. (Eds.). *Developments in Russian Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005. P. 152.

¹⁰ Богатый фактический материал, иллюстрирующий этот тезис, собран в книге: Маркедонов С. Турбулентная Евразия: межэтнические, гражданские конфликты, ксенофобия в новых независимых государствах постсоветского пространства. М.: Academia, 2010.

¹¹ Ильин И.А. Указ. соч. С. 57.

¹² Киселева А.В., Нестеренко А.В. Теория федерализма. М.: Издательство Московского университета, 2002. С. 101.

¹³ Эту особенность можно считать типичной не только для бывшего Советского Союза, но и для постколониального мира в целом. Характер-

но, например, мнение исследователя азиатского федерализма: «В первые десятилетия после деколонизации молодые государства пытались следовать унитарной и гомогенной модели nation-state. Они не доверяли федерализму, считая его отклонением от нормы». См.: *He B.* Democratization and Federalization in Asia // *He B., Galligan B., Inoguchi T.* (Eds.). *Federalism in Asia*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2007. P. 2.

¹⁴ *Коппитерс Б.* Федерализм и конфликт на Кавказе. М.: Московский Центр Карнеги, 2002. С. 36.

¹⁵ *Халид А.* Ислам после коммунизма: религия и политика в Центральной Азии. М.: Новое литературное обозрение, 2010. С. 136.

¹⁶ См.: *Абашии С.* Национализмы в Средней Азии: в поисках идентичности. СПб.: Алетейя, 2007.

¹⁷ *Коппитерс Б.* Указ. соч. С. 14.

¹⁸ *Федотов Г.П.* Новый идол // *Он же.* Тяжба о России. Сборник статей (1933—1936). Т. III. Paris: YMCA-PRESS, 1982. С. 191—192.

¹⁹ *Burgess M.* Comparative Federalism: Theory and Practice. Abingdon: Routledge, 2006. P. 108.

²⁰ *Ross C.* Federalism and Democratization in Russia. Manchester: Manchester University Press, 2002. P. 7.

²¹ Подробнее об этом см.: *Захаров А.* Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме. М.: Московская школа политических исследований, 2008. С. 113—139.

²² Подробнее см.: *Михайловская Е.* Фракция «Родина» в контексте националистического дискурса в Государственной Думе // *Русский национализм: социальный и культурный контекст / Сост. М. Ларюэль.* М.: Новое литературное обозрение, 2008. С. 50—57.

²³ *Маркедонов С.* Указ. соч. С. 126.

²⁴ *Hahn G.* Op. cit. P. 148.

²⁵ *Панкевич Н.В.* Модели федеративного устройства: закономерности политической трансформации. Екатеринбург: Уральское отделение РАН, 2008. С. 177.

Глава 3. Федерализм по-азиатски: Россия и Малайзия в сравнительной перспективе

¹ *Case W.* Semi-Democracy and Minimalist Federalism in Malaysia // *He B., Galligan B., Inoguchi T.* (Eds.). *Federalism in Asia*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2007. P. 124, 127.

² См.: *Burgess M.* Between a Rock and a Hard Place: The Russian Federation in Comparative Perspective // *Ross C., Campbell A.* (Eds.). *Federalism and Local Politics in Russia*. London and New York: Routledge, 2009. P. 40, 41.

³ См.: *Ooi K.G.* Historical Dictionary of Malaysia. Plymouth, UK: Scarecrow Press, 2009. P. 280.

⁴ *Тюрин В.А., Цыганов В.А.* История Малайзии. XX век. М.: Институт востоковедения РАН, 2010. С. 350.

⁵ *Gomez E.T.* Resistance to Change – Malay Politics in Malaysia // Gomez E.T. (Ed.). Politics in Malaysia: Malay Dimension. Abingdon: Routledge, 2007. P. 2.

⁶ *Tong L.Ch.* PAS Politics: Defining an Islamic State // Gomez E.T. (Ed.). Politics in Malaysia: Malay Dimension. P. 108.

⁷ Ibid. P. 124.

⁸ *Тюрин В.А., Цыганов В.А.* Указ. соч. С. 452.

⁹ *Case W.* Op. cit. P. 126.

¹⁰ В созыве 222-местного парламента, избранном в 2008 году, ПЛУ имеет 29 мандатов, а ИПМ — 23 мандата. См. официальный сайт: <http://www.parlimen.gov.my/pages.php?view=76&uweb=dr>.

¹¹ *Тюрин В.А., Цыганов В.А.* Указ. соч. С. 71.

¹² *Dikshit R.D.* The Political Geography of Federalism: An Inquiry into Origins and Stability. New Delhi: The Macmillan Company of India, 1975. P. 132.

¹³ Подробнее об этом см.: *Тюрин В.А., Цыганов В.А.* Указ. соч. С. 177–186.

¹⁴ *Ooi K.G.* Op. cit. P. XCV.

¹⁵ *Тюрин В.А., Цыганов В.А.* Указ. соч. С. 274.

¹⁶ Там же. С. 274–275; *Dikshit R.D.* Op. cit. P. 132.

¹⁷ См.: *Jones M.* Conflict and Confrontation in South East Asia, 1961–1965: Britain, the United States and the Creation of Malaysia. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. P. 62.

¹⁸ *Dikshit R.D.* Op. cit. P. 134.

¹⁹ См.: *Riker W.H.* Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston and Toronto: Little, Brown and Co., 1964.

²⁰ См.: *Jones M.* Op. cit. P. 103–104.

²¹ Цит. по: Ibid. P. 102.

²² Подробнее об этом см.: *Тюрин В.А., Цыганов В.А.* Указ. соч. С. 280–281; *Jones M.* Op. cit. P. 98–121; *Majid H.A.* Rebellion in Brunei: 1962 Revolt, Imperialism, Confrontation and Oil. London and New York: I.B. Tauris, 2007.

²³ См.: *Reid A.* Indonesia's Post-Revolutionary Aversion to Federalism // He B., Galligan B., Inoguchi T. (Eds.). Federalism in Asia. P. 144–164; *Goumenos T.* The Pyrrhic Victory of Unitary Statehood: A Comparative Analysis of the Failed Federal Experiments in Ethiopia and Indonesia // Kovalski E., Zolkos M. (Eds.). Defunct Federalisms: Critical Perspectives of Federal Failure. Aldershot: Ashgate, 2008. P. 31–45.

²⁴ Цит. по: *Jones M.* Op. cit. P. 68.

²⁵ Подробнее об этих событиях см.: *Jones M.* Op. cit.

²⁶ *Burgess M.* Comparative Federalism: Theory and Practice. Abingdon: Routledge, 2006. P. 153.

²⁷ См.: *Means G. Malaysia (Federation of Malaysia) // Griffiths A. (Ed.) Handbook of Federal Countries, 2002. Montreal etc.: McGill-Queen's University Press, 2002. P. 181—182.*

²⁸ *Тюрин В.А., Цыганов В.А. Указ. соч. С. 124, 132.*

²⁹ *Burgess M. Comparative Federalism. P. 153—154; Means G. Op. cit. P. 184.*

³⁰ К этой этнической группе, самой крупной из пятидесяти этносов, проживающих в штате Сабах, принадлежат 18,5% его населения. См.: *Ooi K.G. Op. cit. P. LXXXII.*

³¹ *Case W. Op. cit. P. 130—131.*

³² См.: *Пахомова Л.Ф. Модели процветания (Сингапур, Малайзия, Таиланд, Индонезия). М.: Институт востоковедения РАН, 2007. С. 89.*

³³ *Тюрин В.А., Цыганов В.А. Указ. соч. С. 376.*

³⁴ *Case W. Op. cit. P. 140.*

Глава 4. «Черный федерализм»: африканский опыт и Российская Федерация

¹ Памятником этим надеждам может служить книга видного африканского политика того времени: *Нкрума К. Африка должна объединиться. М.: Прогресс, 1964. Особенно см. главы 15—17. О других политиках, разделявших подобные устремления, см.: Африканская интеграция: социально-политическое измерение / Под ред. Ю.В. Потемкина. М.: Институт Африки, 2003. С. 20—23.*

² *Нкрума К. Я говорю о свободе: изложение африканской идеологии. Издательство иностранной литературы, 1962. С. 12.*

³ *Riker W.H. Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston: Little, Brown and Co, 1964. P. 25.*

⁴ О британской традиции федерализма см.: *Burgess M. The British Tradition of Federalism. Madison: Fairleigh Dickinson University Press, 1995; Kendle J. Federal Britain: A History. London and New York: Routledge, 1997; Грудзинский В.В. На повороте судьбы: Великая Британия и имперский федерализм (последняя треть XIX — первая четверть XX в.). Челябинск: Челябинский государственный университет, 1996.*

⁵ См.: Резолюция Организации Объединенных Наций по Эритрее, 2 декабря 1950 года // История Африки в документах, 1870—2000. Т. 2: 1919—1960. М.: Наука, 2007. С. 391—392.

⁶ *Goumenos T. The Pyrrhic Victory of Unitary Statehood: A Comparative Analysis of the Failed Federal Experiments in Ethiopia and Indonesia // Kavalski E., Zolkos M. (Eds.). Defunct Federalisms: Critical Perspectives of Federal Failure. Aldershot: Ashgate, 2008. P. 33.*

⁷ См.: *Dikshit R.D. The Political Geography of Federalism: An Inquiry into Origins and Stability. New Delhi: The Macmillan Company of India, 1975. P. 180—187*

⁸ *McKenna A. (Ed.) The History of Southern Africa. New York: Britannica Educational Publishing, 2011. P. 192.*

⁹ *Ibid. P. 202.*

¹⁰ *Dikshit R.D. Op. cit. P. 183*

¹¹ Цит. по: Меморандум представителя США в Совете по опеке ООН Мейсона Сиарса, 15 февраля 1956 года // История Африки в документах, 1870—2000. Т. 2: 1919—1960. М.: Наука, 2007. С. 49.

¹² *Van der Westhuizen J. South Africa (Republic of South Africa) // Griffiths A. (Ed.) Handbook of Federal Countries, 2002. Montreal etc.: McGill-Queen's University Press, 2002. P. 285.*

¹³ *Horowitz D. A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society. Berkeley: University of California Press, 1991. P. 215.*

¹⁴ См. официальный текст Конституции на английском языке на сайте Конституционного суда ЮАР: <http://www.constitutionalcourt.org.za/site/theconstitution/english-09.pdf>.

¹⁵ С 1884 по 1916 год Камерун был составной частью заморских владений Германии. В 1922 году его земли, объявленные подмандатной территорией Лиги Наций, были поделены между Великобританией и Францией.

¹⁶ См.: *Mohadji Ben F. Comoros (Federal Islamic Republic of Comoros) // Griffiths A. (Ed.) Handbook of Federal Countries, 2002. P. 122—123.*

¹⁷ *Ньерре Д. Раздумья об Африке и ее будущем // История Африки в документах, 1870—2000. Т. 3: 1961—2000. М.: Наука, 2007. С. 74.*

¹⁸ Камерунский писатель Бенжамен Матип о колониальном наследии Африки // История Африки в документах. 1870—2000. Т. 2: 1919—1960. М.: Наука, 2007. С. 61.

¹⁹ *Goumenos T. Op. cit. P. 37.*

²⁰ *Ibid. P. 34.*

²¹ Подробнее об этом см.: *Fegue C. The Games Elites Play: Notes towards an Elite-Focused Understanding of the Failure of the Federal Republic of Cameroon (1961—1972) // Kavalski E., Zolkos M. (Eds.). Defunct Federalisms: Critical Perspectives of Federal Failure. Aldershot: Ashgate, 2008. P. 59—70.*

²² См.: http://africanlections.tripod.com/cm.html#1984_Presidential_Election.

²³ См., например: *Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. М.: МНИМП, 1997.*

²⁴ *Авалово О. Размышления о нигерийской Конституции // История Африки в документах, 1870—2000. Т. 3: 1961—2000. М.: Наука, 2007. С. 138.*

²⁵ *Dikshit R.D. Op. cit. P. 211.*

²⁶ *Paden J. Muslim Civic Cultures and Conflict Resolution: The Challenge of Democratic Federalism in Nigeria. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2005. P. 37.*

²⁷ *Filippov M., Ordeshook P., Shvetsova O. Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. P. 65.*

²⁸ *Dikshit R.D.* Op. cit. P. 213—214.

²⁹ См.: *Paden J.* Op. cit. P. 207.

³⁰ Цит. по: *Williams F.R.A.* The Making of the Nigerian Constitution // Goldwin R., Kaufman A. (Eds.) Constitution Makers and Constitution Making: The Experience of Eight Nations. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1988. P. 399.

³¹ *Horowitz D.* Ethnic Groups in Conflict. Berkeley: University of California Press, 1985. P. 612.

³² *Paden J.* Op. cit. P. 207.

³³ *Horowitz D.* Ethnic Groups in Conflict. P. 612.

³⁴ См.: *Dikshit R.D.* Op. cit. P. 213—216.

³⁵ *Paden J.* Op. cit. P. 3.

³⁶ *Kavalski E., Zolkos M.* Conclusions: Whither Defunct Federalisms // Kavalski E., Zolkos M. (Eds.). Defunct Federalisms: Critical Perspectives of Federal Failure. Aldershot: Ashgate, 2008. P. 160.

³⁷ Подробнее об этом см.: *Захаров А.* Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме. М.: Московская школа политических исследований, 2008. Глава 2.

³⁸ *Horowitz D.* Ethnic Groups in Conflict. P. 86.

³⁹ *Каменская Г.В.* Федерализм: мифология и политическая практика. М.: ИМЭМО, 1998. С. 79—80. О роли этнического фактора в африканской политике см. также: Африка: власть и политика / Под ред. Н.Д. Косухина. М.: Институт Африки, 2004. С. 173—188

⁴⁰ *Каменская Г.В.* Указ. соч. С. 80.

⁴¹ См., например: *Бобровников В.* Русский Кавказ и французский Алжир // *Imperium inter pares: Роль трансфертов в истории российской империи (1700—1917)* / Под ред. М. Ауста, Р. Вульпиус, А. Миллера. М.: Новое литературное обозрение, 2010. С. 182—209.

Глава 5. Российский федерализм как «спящий» институт: перспективы пробуждения

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹ Подробнее см.: *Ibid.* P. 43—66.

¹² *Watts R.L.* *Op. cit.* P. 108.

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

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

¹⁵ *Ibid.* P. 92.

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

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

¹⁸ *Ibid.* P. 62—63.

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

²⁰ *Ibid.* P. 265

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

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

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

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

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

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

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

²⁸ Там же. С. 50—62.

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

Оглавление

Предисловие	5
Введение	12
Глава 1 «Советское значит отличное»: Российская Федерация как опыт подражания	16
Глава 2 Проваленная миссия: федерализм на постсоветском пространстве	38
Глава 3 Федерализм по-азиатски: Россия и Малайзия в сравнительной перспективе	61
Глава 4 «Черный федерализм»: африканский опыт и Российская Федерация	80
Глава 5 Российский федерализм как «спящий» институт: перспективы пробуждения	103
Примечания	125

Андрей Захаров
«Спящий институт»:
Федерализм в современной России и в мире

Редактор
Е. Мохова
Дизайнер
А. Рыбаков
Корректор
О. Семченко
Компьютерная верстка
С. Петров

Налоговая льгота —
общероссийский классификатор продукции
ОК-005-93, том 2;
953000 — книги, брошюры

ООО «Редакция журнала
“Новое литературное обозрение”»
Адрес редакции:
129626, Москва, а/я 55
Тел./факс: (495) 229-91-03
e-mail: real@nlo.magazine.ru
Интернет: <http://www.nlobooks.ru>

Формат 84×108¹/₃₂
Бумага офсетная № 1
Печ. л. 4,5. Тираж 1000. Заказ №
Отпечатано в ОАО «Чебоксарская типография № 1»
428019, г. Чебоксары, пр. И. Яковлева, 15