

**Международный фонд
социально-экономических и
политологических исследований
(Горбачев-Фонд)**

**К НОВОЙ МОДЕЛИ
РОССИЙСКОГО
ФЕДЕРАЛИЗМА:
ВЗГЛЯД ИЗ РЕГИОНОВ**

Доклады проекта – 2012

Москва 2012

«К новой модели российского федерализма: взгляд их регионов» Доклады проекта — 2012 Междунар. фонд соц.-экон. и политол. исслед. (Горбачев — Фонд). — М.: Горбачев — Фонд, 2012. — 80 С.

В брошюре опубликованы доклады проекта «К новой модели российского федерализма: взгляд из регионов», представленные на секции «Разные России: от вертикали власти к федерализму и региональной повестке дня», организованной Горбачев-Фондом в рамках XIX-го Международного симпозиума «Пути России» в марте 2012 г. (координаторы-модераторы секции Л.Е. Бляхер и М.Я. Рожанский)

Проект «К новой модели российского федерализма: взгляд из регионов» осуществляется в 2010–2012 гг. на базе Международного Фонда социально-экономических и политологических проблем (Горбачев-Фонд) при поддержке Фонда Джона Д. и Кэтрин Т.МакАртуров (09-93558-000-GSS).

Координаторы проекта: *Ольга Здравомыслова*, д.ф.н. Горбачев Фонд, *Андрей Рябов*, к.и.н. Горбачев Фонд, *Павел Палажченко*, Горбачев Фонд. **Члены рабочей группы:** *Михаил Безбородов*, Петрозаводский ГУ, *Надежда Борисова*, доцент Пермский ГУ, *Ирина Бусыгина*, д.полит.н., МГИМО(У), МИД РФ, *Леонид Вардомский*, д.э.н., Институт экономики РАН, *Игорь Задорин*, руководитель исследовательской группы Циркон, *Андрей Захаров*, к.ф.н., журнал «Неприкосновенный запас», *Виктор Ларин*, д.и.н. Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока РАН, Владивосток, *Андрей Макарычев*, д.полит.н., Волго-Вятская Академия государственной службы, Нижний Новгород, *Елена Морозова*, проф. Краснодарский ГУ, *Михаил Рожанский*, к.филос.н. руководитель Центра независимых социальных исследований, Иркутск, *Алексей Савченко*, к.и.н., Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока РАН, Владивосток, *Ростислав Туровский*, д.полит.н МГУ им. Ломоносова, *Мидхат Фарушкин*, член-корр. АН РТ, д.ф.н., Казанский ГУ, *Ольга Шнырова*, к.и.н. Ивановский Государственный университет, исторический факультет, *Александр Юсуповский*, к.филос.н., член Совета по национальной стратегии.

Под редакцией **О.М. Здравомысловой** и **А.В. Рябова**
сайт проекта: <http://www.gfproject.ru>

ISBN 978-5-86493-151-6

© Горбачев-Фонд, 2012

Содержание

Доклады

Российский федерализм как «спящий» институт: перспективы пробуждения <i>Андрей Захаров</i>	4
Суверенная власть, выборы и региональное разнообразие: Россия после выборов 2011–2012 гг <i>Андрей Макарычев</i>	26
Расцвет и закат «региональных баронов» (в поисках оснований федеративного государства) <i>Леонид Бляхер</i>	43
Дискурс региональной властив контексте централизованного российского федерализма. (На примере Санкт-Петербурга) <i>Александра Даугавет</i>	54
Федерализм в свете проблем эффективности российского государства 2000-х гг. Взгляд с Дальнего Востока <i>Анатолий Савченко</i>	70

РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ КАК «СПЯЩИЙ» ИНСТИТУТ: ПЕРСПЕКТИВЫ ПРОБУЖДЕНИЯ

Андрей Захаров¹

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 специальные понятия². 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».

¹ Андрей Александрович Захаров — редактор журнала «Неприкосновенный запас: дебаты о политике и культуре», доцент Российского государственного гуманитарного университета.

² Российские конституционалисты, например, в этой связи говорят об «эффekte спящего права».

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»³.

С этой точки зрения познавателен опыт Бразилии, федеративная государственность которой за годы демократического транзита пережила существенные метаморфозы⁴. В период военной диктатуры 1964–1985 годов местные генералы, не отказываясь от федералистских положений национальной

³ 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.

⁴ 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.

конституции, сохранили правовую норму, которая предусматривала избрание губернаторов ассамблеями штатов. К началу демократизации региональные руководители оказались наиболее сильными, самостоятельными и легитимными политическими акторами. Поэтому итогом пробуждения «спящих» установлений стало то, что на смену былой концентрации власти пришел «хаотичный процесс децентрализации, в котором штаты и муниципалитеты обращались с политически и финансово ослабевшим федеральным правительством как настоящие хищники»⁵. Не менее любопытен и пример советского федерализма, также до определенного момента существовавшего в латентной форме, а потом вдруг вышедшего из-под контроля людей, которые затеяли его пробуждение, — и в конце концов покончившего с СССР.

Современная политическая наука довольно давно обратила внимание на то, что «изменения социально-экономического или политического контекста были способны порождать ситуации, в которых прежде латентные институты внезапно делались заметными и начинали влиять на политические расклады»⁶. 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

⁵ 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.

⁶ 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.

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»⁷. Но, и это еще более важно, последовательное игнорирование федералистских подходов и методов со стороны руководства страны *не сопровождалось* естественным, казалось бы, стремлением вовсе изгнать федерализм из правовой сферы, пересмотрев сами конституционные основы российской государственности.

О веских причинах, мотивирующих нежелание российских элит привести правовые нормы в согласие с политической реальностью, уже говорилось в другом месте⁸, 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

⁷ 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.

⁸ 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.

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»⁹. 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 испыта-

⁹ Панкевич Н.В. Модели федеративного устройства: закономерности политической трансформации. Екатеринбург: Институт философии и права Уральского отделения РАН, 2008. С. 181.

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

Что представлял собой этот примечательный феномен? Термин «executive federalism» был предложен канадским исследователем Рональдом Уоттсом, обратившим внимание на то, что формирование федерации в Канаде, которое состоялось в XIX столетии, шло сверху, а публику не привлекали даже к обсуждению вопроса о самой ее целесообразности¹⁰.

¹⁰ См., напр.: Watts R.L. Federalism: The Canadian Experience. HSRC Publishers: Pretoria, 1997. P. 23.

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»¹¹. 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 силами¹². 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»¹³. 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 про-

¹¹ Coyne D., Valpy M. To Match a Dream: A Practical Guide to Canada's Constitution. Toronto: MacClelland & Stewart, 1998. P. 43.

¹² Подробнее см.: Coyne D., Valpy M. Op. cit. P. 43–66.

¹³ Watts R.L. Op. cit. P. 108.

шлого. 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*¹⁴. 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,

¹⁴ Анализ этой модели применительно к эпохе Бориса Ельцина предпринят в моей статье: Захаров А.А. *«Исполнительный федерализм» в современной России* // ПОЛИС (Политические исследования). 2001. № 4. С. 122–131. См. также: Захаров А. *E Pluribus Unum. Очерки современного федерализма*. М.: Московская школа политических исследований, 2003. С. 51–54.

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 ущербность легитимации отнюдь не укрепляет чувство ответственности. Но для федеративного союза нет ничего более опасного, чем это. Недостаточная институционализация торга, то есть отсутствие четких правил того, *что и как можно обсуждать*, превращает его в дебаты без берегов, в ходе которых, теоретически, под сомнение может быть поставлен любой аспект федеративного дизайна — вплоть до целесообразности самого сохранения союза¹⁵.

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»¹⁶, что и явилось непосредственной причиной распада Советского Союза.

¹⁵ См.: Filippov M., Ordeshook P., Shvetsova O. *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. P. 78.

¹⁶ Ibid. P. 92.

II

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

нальные республики России по-прежнему обладают значительным потенциалом политической, а кое-где и военной мобилизации населения¹⁷. В определенных обстоятельствах он может быть привлечен в качестве мощного ресурса нерегламентированного федеративного торга, причем, разумеется, подобное применение не пойдет федерации на пользу. И мы не должны успокаивать себя бессмысленным повторением заклинаний о том, что принятие какой-то экономически неразвитой и основательно дотируемой территорией курса на обособление от России экономически абсурдно, а потому невозможно. История второй половины XX века убедительно свидетельствует, что к сецессии ведут разные дороги, а богатые регионы отнюдь не самые активные раскольники — их значительно перевешивают регионы бедные, причем как в развитом, так и в развивающемся мире. По наблюдению одного из самых проникательных исследователей современных этнических конфликтов, «в момент принятия решения о сецессии экономические интересы элит и масс расходятся. В то время как региону в целом предстоит пострадать в случае отделения, образованные элиты должны выиграть от создания нового, хотя и бедного, государства. ...Сецессия создает новые позиции, сокращая число претендентов на них. Поэтому передовые сегменты отсталых групп обычно не сопротивляются сепаратистским порывам, но возглавляют их»¹⁸. 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»¹⁹.

Если же говорить не просто о сецессии, а о выходе из состава многонационального федеративного государства, то за подобной политической стратегией, несмотря на все многообразие обстоятельств, обычно обнаруживается одна и та же причина. Как известно, вторая половина минувшего столетия

¹⁷ См.: Казенин К. *«Тихие» конфликты на Северном Кавказе: Адыгея, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия*. М.: REGNUM, 2009.

¹⁸ Horowitz D. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press, 1985. P. 238.

¹⁹ Ibid. P. 62–63.

была отмечена не только бурным образованием новых федеративных государств, но и их интенсивным распадом. Обобщающий анализ показывает, что основанием для такого исхода всякий раз становилось то, что на определенном этапе своего развития федеративный союз в силу той или иной причины прекращал выполнять свое предназначение в качестве федерации. «Сецессию морально оправдывают тем, что федеральный контракт начинает игнорироваться до такой степени, что перестает отвечать целям и потребностям одной части или нескольких частей федерации, — пишет Майкл 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»²⁰. 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 невысказанным, 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

²⁰ Burgess M. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. Abingdon: Routledge, 2006. P. 280–281.

тому же разочарованием в федералистской альтернативе, впоследствии вполне может обернуться отказом тех или иных этнических лидеров от самой парадигмы дальнейшего сосуществования с русскими под крышей единого государства.

Удивляться этому не приходится. Глобализация все более настойчиво ставит вопрос о сохранении самобытности и уникальности в мире, который с каждым десятилетием делается все более монолитным и единым. Между тем «формула «федерация — конфедерация» отличается необычайной гибкостью, создавая политические пространства, которые приспособлены для наилучшего освоения последствий нынешних глобальных сдвигов. Ее можно адаптировать и приспособлять к самому широкому кругу обстоятельств и ситуаций»²¹. В силу этого спрос на федерализм возрастает повсеместно, хотя Россию этот тренд упорно обходит стороной: любые эксперименты с комбинацией самоуправления и разделенного правления, составляющей, как известно, саму суть федерализма, у нас по-прежнему заканчиваются империей, чудовищно несвоевременной и оскорбляющей национальные чувства многих ее подданных. Не исключено, что именно с этим ощущением национальные политические элиты и встретят грядущее «пробуждение» федеративных институтов и возобновление федеративного торга. Дальнейшее нетрудно себе представить: «недоверие к существующей модели федерализма провоцирует национальные меньшинства искать пути ослабить центр и, подгадав момент, в свою очередь потребовать изменения правил»²². 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 де-

²¹ Ibid. P. 265

²² Филиппов М. *Федерализм, демократия и проблема «добросовестных обязательств» в отношении этнических меньшинств // Федерализм и этническое разнообразие в России / Под ред. И. Бусыгиной и А. Хайнеманна-Грюдера. М.: РОССПЭН, 2010. С. 63.*

сять лет и выразившийся в ее крайнем упрощении и все менее заметном обособлении уровней государственного управления и политических учреждений друг от друга, делает нас явно *неподготовленными* к активации «спящих» положений Конституции Российской Федерации. Возобновление федеративного торга, эффективность которого теснейшим образом связана с прочностью демократии, в абсолютно недемократической среде может вызвать серьезные потрясения, последствия которых непредсказуемы. На мой взгляд, подобный подход встретил бы самое горячее понимание у многих представителей правящей ныне группы; неслучайно таким почитанием в ее рядах пользуется русский философ Иван Ильин, настойчиво и многократно доказывавший *неприспособленность* граждански отсталой России к приему федеративного лекарства. Но, разделяя эти предостережения, логично было бы предпринять и следующий шаг: предусмотреть изгнание федералистских принципов из российской Конституции — то есть провести коренную ревизию Основного закона с последующим превращением России в унитарное государство. Кстати, рассуждая об этом, уместно еще раз напомнить об уже упоминавшемся в этой книге казусе Федеративной Республики Камерун, граждане которой при подстрекательстве местных элит в 1972 году отказались от федеративной модели в ходе общенационального референдума, преобразовав эту африканскую страну в унитарную республику. Более того, в местных политических кругах день прощания с федерализмом называют не иначе, как «славной майской революцией», а десятилетний федералистский эксперимент рассматривают в качестве «печального недоразумения» в национальной истории²³. 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 назы-

²³ Подробнее о неудаче федерализма в Камеруне см.: Fegue C. *The Games Elites Play: Notes towards an Elite-Focused Understanding of the Failure of the Federal Republic of Cameroon (1961–1972)* // Kavalski E., Zolkos M. (Eds.). *Defunct Federalisms: Critical Perspectives on Federal Failure*. Aldershot: Ashgate, 2008. P. 59–69.

ваемый «национальный вопрос». В плане взаимоотношений этносов России в имперский период так и не удалось создать гомогенное государство-нацию, а в советский период — сформировать целостную общность гражданского типа. Это обстоятельство, как справедливо отмечают специалисты, наложило заметный отпечаток на русский федерализм и в советском, и в постсоветском его исполнении²⁴. Оно резко сокращает количество опций, имеющих 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 совершенствоваться, добиваясь более внятной реализации его политического предназначения. Причем следует иметь в виду, что пер-

²⁴ 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.

вый вариант делает страну заложницей неминуемого пробуждения «дремлющих» — до поры — федеративных институтов.

В отношении к федералистскому проекту проявляется патологическое отсутствие стратегического видения, отличающее постсоветских руководителей России. Разумеется, эпоха первоначального накопления, которая, как представляется, еще толком и не закончилась, не способствует тому, чтобы мыслить столетиями; это вполне понятно и легко объяснимо. Но федерализм, реализуемый в этнически разнообразных и сложносоставных обществах, есть сложный проект, требующий постоянного попечения со стороны ответственного политического класса. И если вы не решаетесь покончить с ним навсегда — отсутствие подобной интенции, кстати, заслуживает всяческой похвалы, — то будьте готовы к его пробуждению. Параметры такой готовности задаются теснейшей взаимосвязью между федерализмом и демократией, в России зачастую оспариваемой, но, по моему убеждению, достаточно очевидной. Сегодня наилучшей подготовкой к выходу отечественного федерализма из режима «standby» стало бы целенаправленное формирование работоспособной партийной системы, поощряющей политическую конкуренцию и вместе с тем скрепляющей страну благодаря регулярному воспроизведению коалиций местных политиков, которые объединяются друг с другом сугубо из-за желания выиграть выборы. Несмотря на то что в нынешней России термин «партия» ассоциируется с политической архаикой, более важного фактора выживания и воспроизводства федералистского этоса просто не существует. «Если первейшей целью политических элит в демократическом государстве является победа на выборах и приход к власти, а политические партии выступают главным средством достижения этой цели, тогда партийная система должна играть ключевую роль в понимании не только демократии в целом, но и властных взаимоотношений внутри федераций в частности»²⁵. Этот тезис американских исследователей в равной мере приложим и к устоявшимся, и к новым федерациям.

²⁵ Filippov M., Ordeshook P., Shvetsova O. Op. cit. P. 177–178.

III

Дело осложняется еще и тем, что наша реанимация «заснувшей» федеративной модели, скорее всего, совпадет по времени с превращением русского национализма в серьезную и, главное, вполне легитимную политическую силу. В последние годы националистическая идеология все более ощутимо выступала естественным оформлением авторитарного режима, сложившегося в стране. Причины, объясняющие это явление, разнообразны, многочисленны и многократно описаны²⁶. 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 диктатурами²⁷. (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 наблюдал-

²⁶ См., напр.: *Русский национализм: социальный и культурный контекст* / Сост. М. Ларюэль. М.: Новое литературное обозрение, 2008.

²⁷ См., напр.: Levine H. (Ed.) *Churches and Politics in Latin America*. Beverly Hills and London: Sage, 1980; Lernoux P. *Cry of the People: The Struggle for Human Rights in Latin America. The Catholic Church in Conflict with U.S. Policy*. Harmondsworth: Penguin, 1982.

ся 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 годов²⁸.

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 базу²⁹. 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 самореализа-

²⁸ 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.

²⁹ Там же. С. 50–62.

ции, 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 потряхнет 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»³⁰. 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 начнет

³⁰ См.: Фурман Д. От Российской империи к русскому демократическому государству // Неприкосновенный запас: дебаты о политике и культуре. 2010. № 5. С. 51, 52.

ся 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 государства. В-четвертых, воспроизведение порочного цикла, реализуемого в амплитуде «парад суверенитетов — замораживание федерализма», продолжится до тех пор, пока правящий класс не смирится с неизбежностью федералистского сценария для России и не научится играть по его правилам. Наконец, в-пятых, подъем русского политического национализма, возвращаемого альянсом церкви и государственной власти, в обозримой перспективе будет представлять наиболее зловещую угрозу национально-территориальным устоям нынешнего государства. Все перечисленное делает федеративное будущее России весьма и весьма проблематичным. Но при этом, к несчастью, альтернативы такому пути просто нет — по крайней мере при условии сохранения нашего государства в его нынешних границах.

СУВЕРЕННАЯ ВЛАСТЬ, ВЫБОРЫ И РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗНООБРАЗИЕ: РОССИЯ ПОСЛЕ ВЫБОРОВ 2011–2012 гг.

Андрей Макарычев¹

*«Когда мы говорим о различиях,
мы тем самым говорим о сопротивлении»²*

(Антонио Негри)

Введение

В настоящей статье я представлю аналитический взгляд на декабрьско-мартовский цикл избирательной кампании в России с точки зрения обсуждения в его контексте всего спектра региональных проблем, существующих в РФ. Мой главный тезис состоит в том, что резкая (ре)политизация российского общества после декабря 2011 года означает постепенный, но неизбежный пересмотр концепции суверенитета, которая была доминирующей для режима В.Путина — Д. Медведева на протяжении 12 лет. Сейчас мы находимся на самом начальном этапе эволюции модели суверенной власти, которая встречается с целым набором политических вызовов, в основе которых лежит расширяющееся пространство различий внутри публичной сферы, ранее монополизированной и деполитизированной «партией власти». Вопрос о том, как суверенная власть будет адаптироваться к усиливающемуся разнообразию политической структуры общества, становится, таким образом, ключевым на ближайшие годы³. Соответственно,

¹ Андрей Станиславович Макарычев, Институт Восточной Европы, Свободный университет Берлина

² Negri. *The Porcelain Workshop. For a New Grammar of Politics*. Los Angeles: Semiotext(e), 2008. P.98.

³ В академической литературе на эту в последнее время написано немало, см. например: Nicole Topperwien. *Can Decentralization Do What Federalism Promises?* In Miodrag Jovanovic and Kristin Henrard (eds.) *Sovereignty and Diversity*. Utrecht: Eleven International Publishing, 2008. Pp. 85–102.

этот процесс ставит два вопроса, которые я попытаюсь затронуть в настоящей статье: в какой степени усиливающееся разнообразие может иметь (или уже имеет) под собой региональную основу, и в какой степени действия федерального центра в этих условиях можно рассматривать как рациональный ответ на быстро меняющуюся ситуацию.

Ключевыми тезисами настоящего анализа являются следующие. *Во-первых*, основной проблемой избирательного цикла 2011–2012 гг. было отсутствие инновационных подходов к проблеме внутренней социо-культурной фрагментации страны со стороны как федерального центра, так и полностью зависимых от него региональных элит. *Во-вторых*, реакция центра на требования большей открытости и демократичности управленческих процессов была далека от рациональной, представляя собой скорее спонтанный ответ на меняющуюся ситуацию, ставящую под сомнение предыдущие отношения единства власти и лояльности к ней, служившие основой самопровозглашённой модели суверенной гегемонии образца 2000–2011 годов.

Избирательный цикл 2011–2012 гг.: упущенные возможности

Изначально парламентская и президентская кампании были чрезвычайно бедны на новые идеи и смыслы. Ощущение дежавю не покидало при внимательном анализе обеих избирательных кампаний, консервативная семантика которых удивительно напоминала сюжеты десятилетней давности: кандидаты от «партии власти» делали особый акцент на пресловутом сохранении целостности России. Реанимация старых фобий — это один из немногих инструментов, который — в силу его кажущейся простоты — команда В. Путина активно использовала в качестве предвыборного аргумента. На государственных телеканалах активно муссировалась старая тема, связанная с возможностью раскола России на несколько частей и плавно переходящая в тезисы как о необходимости сильной центральной власти, так и реанимации традиций

мирного сосуществования различных этнических групп в составе России. Именно они, как заявил в передаче «В контексте» на Первом канале 28 января 2012 г. руководитель предвыборного штаба премьер-министра С.Говорухин, отличают Россию от европейских стран и, в частности, от Германии, которая ассимилировала на своей территории славянские племена, в то время как Россия давала возможность всем этническим группам беспрепятственно развиваться.

Фактически, возврат к «повестке дня» 1990-х годов означал, что за 12 лет «вертикали власти» и «вставания с колен» правящая элита так и не смогла избавиться от комплекса государственной неполноценности, постоянно реанимируя страхи перед самораспадом страны. Актуализация проблем эпохи, негативно маркируемой в официальном дискурсе Кремля как «лихие девяностые», чрезвычайно показательна. Д. Медведев вполне справедливо указал на то, что нам ещё только предстоит создать «полноценную» российскую нацию. По сути, это означает, что Россия — это всё ещё «лоскутное одеяло» из разных этнических, национальных и религиозных групп, и формирование общероссийской гражданской идентичности — это вопрос будущего. Смущает при этом то, что российская политическая элита в своей логике часто следует в русле советских (и, по сути, имперских) традиций. Это касается, например, уверенности в возможности единой трактовки истории, которая регулируется государством (к примеру, будучи президентом, Д. Медведев предложил прокуратуре вмешиваться в те случаи, когда учителя в регионах используют для занятий учебники, не одобренные федеральным центром). Получается замкнутый круг: с одной стороны, государство говорит о многообразии и терпимости к разным проявлениям этого многообразия, а с другой — претендует на роль монопольного носителя не только силы, но и истины.

Похоже, в процессе подготовки к выборам центральная власть не до конца осознала два обстоятельства. Во-первых, в России регулярно происходит не просто «обострение межнациональных отношений», которое провоцируется «уродами» и «преступниками», скрывающихся в «грязных и вонючих пещерах» (выражения Д. Медведева) — в России имеет место нарастающая привлекательность массовой мобилизации людей

по этно-национальному принципу. Во-вторых, это происходит при отягчающих условиях продолжающегося пост-имперского синдрома: многие населяющие нашу страну народы сохраняют отношение к России как к империи, что подстёгивает психологическое желание этнического большинства соответствовать таким оценкам. Ещё один замкнутый круг, разомкнуть который можно, если понять, что он представляет собой гуманитарную в своей основе (а не юридическую и не экономическую) проблему.

В то же время, парадоксальным образом руководители самих этнических республик во время обеих избирательных кампаний продемонстрировали сервильность. Премьер-министр Татарстана, например, обронил фразу о том, что России, якобы, «нужен царь». Глава Чечни Рамзан Кадыров вообще сделал неожиданное заявление о том, что в принципе готов покинуть свой пост — надо полагать, если так будет нужно для Москвы. Общее впечатление было такое, что региональные элиты либо не хотят, либо не могут политически проявить себя. Такая пассивность достойна сожаления, поскольку выборные кампании для того и нужны, чтобы дать возможность обществу предъявить свои условия лояльности элитам. Но губернаторы и мэры в обмен на свою лояльность никаких условий выдвигать не собирались, чем только подтвердили отсутствие у них качеств политических субъектов. Губернаторы, по сути, регулярно расписывались не только в своих верноподданнических настроениях в отношении федерального центра, но и в отсутствии у них, на местах, ресурсов для того, чтобы в рабочем порядке решать элементарные хозяйственные вопросы (типичный пример — восстановление территорий Центральной России, пострадавших в 2011 году от масштабных лесных пожаров).

Отказ Центризбиркома зарегистрировать кандидатом в президенты иркутского губернатора Дмитрия Мезенцева, а также спокойное согласие его самого с этим решением, тоже весьма символичны. Удовлетворённые комментарии Д. Мезенцева после его выхода из списка претендентов на президентскую власть говорили о том, что губернаторы ещё не доросли до политики федерального уровня — по сути, им просто нечего сказать в масштабах всех страны. Кроме того, многим

региональным руководителям просто не до «высокой политики» — им бы на своих местах усидеть. Показательно, что с января по май 2012 целая группа из девяти губернаторов вынуждена были покинуть свои посты под грузом неопровержимых доказательств своей неспособности приносить «партии власти» электоральную пользу.

При этом выборы показали, что кадровая политика федерального центра отличается селективностью, несистемностью, непоследовательностью и нестратегичностью. Вокруг фигур губернаторов регулярно формировались негативные информационные и политические контексты (их мишенью, например, в 2011 г. стал кировский губернатор Никита Белых). Сергей Миронов открыто призывал к отставкам губернаторов Александра Ткачёва (Краснодарский край) и Бориса Громова (Московская область). О проблемах с губернаторским корпусом свидетельствовало и то, что во многих регионах избирательные списки были вынуждены возглавить фигуры федерального центра (например, первый вице-премьер правительства России Виктор Зубков в Волгоградской области). Отчасти можно сказать, что пространство публичности вокруг губернаторов в результате выборов стало несколько более открытым, однако все перемены носили скорее символический характер, ограничиваясь рамками административно-бюрократического поля.

Кризис в отношениях федеральной и региональных элит в самый разгар избирательной кампании самым саркастичным — хотя и по-своему логичным — образом был продемонстрирован историей с белгородским губернатором В. Савченко, которого В. Путин публично посадил в больничное кресло в качестве акта устрашения за плохое состояние местной больницы. Эта ролевая игра указала на всю глубину реального раздражения в Кремле местными руководителями. Перевоплощение премьера в стоматолога, а губернатора — в его пациента как нельзя лучше иллюстрирует всю семантику отношений центра и регионов, которые основаны на примитивных, грубых способах вертикального подчинения.

Руководство регионами из Кремля в ручном режиме было проиллюстрировано и историей о том, как премьер-министр В. Путин пять часов продержал в своей приёмной губернато-

ров Пермского края, Саратовской и Курганской областей, прежде чем устроить им выволочку из-за не сданных в эксплуатацию перинатальных центров⁴. Ирония ситуации состояла в том, что регионы оказались неспособными эффективно потратить огромные бюджетные деньги, выделенные им, несмотря на то, что сам этот проект курируется лично премьер-министром.

На этом фоне не менее ироничными выглядели кадры улыбающегося Александра Хлопонина в кампании Рамзана Кадырова, обсуждавших перспективы строительства горнолыжного курорта в Чечне. И Москва, и Грозный хотели этим показать, что с этим регионом всё в порядке, несмотря на то, что сам полпред Хлопонин назвал Северный Кавказ российским лидером по отмыванию денег. Видимо, это обстоятельство не имеет принципиального значения для Кремля. Тот факт, что самым живучим (то есть тем, кому в ближайшем будущем не грозит потеря доверия «нового» президента) в рейтинге выживаемости губернаторов 2011 года оказался Рамзан Кадыров, говорит о многом в российском федерализме

Ощущение неэффективности прямого (то есть не опосредованного местными выборами) управления регионами из Москвы усиливалось и постоянными сообщениями о расследованиях в отношении бывших первых лиц ключевых регионов. В 2011 г. злоупотребления были выявлены в деятельности экс-губернатора Санкт-Петербурга В. Матвиенко, экс-премьера Башкирии, не говоря о допросах экс-мэра Москвы Ю. Лужкова. При этом важным обстоятельством было не то, что ими заинтересовались правоохранительные органы, а то, что эти лица долгие годы были органичной частью существующей системы власти при полном попустительстве Москвы. Отставка за несколько дней до президентских выборов приморского губернатора Сергея Дарькина (с формулировкой «по состоянию здоровья»), который давно погряз в коррупционных скандалах, смотрелась скорее как конъюнктурный пиар-ход Кремля, чем как доказательство целенаправленной политики по противодействию коррупции в регионах.

⁴ Коммерсант, 27 октября 2011 г.

Совершенно очевидно, что в сфере региональной политики накопилось и огромное количество содержательных проблем. Например, в РФ есть регионы (типичный пример — Тува), которые на 90% являются дотационными. С объединением территорий Москва больше экспериментировать не хочет, а других вариантов решения этой проблемы в Кремле нет. В рабочей группе по перераспределению полномочий между федеральным центром и регионами под руководством Д. Козака дискуссии в основном касаются того, какие полномочия регионы хотели бы отдать Москве, а какие желали бы исполнять сами. Но субъекты федерации настолько разные по своим ресурсам и бюджетному обеспечению, что среди них всегда есть множество самых различных точек зрения. Можно ли в принципе составить реестр полномочий, которые следует перераспределить в пользу регионов, инновационных и отстающих, больших и маленьких, расположенных на границе и лежащих где-нибудь в самом центре? Этот вопрос требует скорее экспертного, а не политического ответа.

Однако содержательные проблемы, ещё более выпукло обозначившиеся в контексте выборов, подчеркнули немалый разрыв между политическим(и) и экспертным(и) дискурсами о состоянии дел в регионах. В отличие от политиков, эксперты с возрастающей настойчивостью ставили вопросы о непрозрачном и неравномерном финансировании регионов из федерального бюджета, о сокращении публичности в регионах, о кадровых тупиках, а также о слабом понимании Москвой процессов, происходящих во многих субъектах федерации. Так, Наталья Зубаревич в журнале «Pro et Contra» совершенно справедливо определила главную проблему федеративных отношений в том, что Кремль интересуют только регионы с политически значимыми пиар-проектами типа Олимпиады в Сочи или азиатско-тихоокеанского саммита во Владивостоке (общая стоимость подготовки к которому, по её сведениям, сопоставима с десятой частью годовых расходов бюджетов всех регионов России). По прогнозам, подготовка к чемпионату мира по футболу обойдется еще дороже. Второй политический приоритет — это поддержка нестабильных республик Северного Кавказа. Характерно, что душевые доходы бюджета Чечни на четверть выше средних по стране и в 2,5 раза выше

средних по федеральному округу, но при этом бюджет Чечни более чем на 90 проц. дотационный. Заявленный приоритет развития Дальнего Востока был сведен к росту бюджетного финансирования Владивостока и Курильских островов.

В рамках проекта московского центра Карнеги «Россия — 2020» Александр Кынев прогнозировал, что сокращение публичности в регионах, не решая существующих реально проблем, будет все больше уводить многие из них в тень. В результате федеральный центр будет получать все меньше эффективных данных о реальном положении дел внутри регионов. Будут усугубляться и кадровые тупики, так как новым фигурам просто не откуда браться. Федеральный центр пытается, как и ранее, загонять регионы в некий абстрактно определенный шаблон по все большему числу параметров, который рассчитан на всех вообще и ни на кого конкретно в действительности. На этом фоне диагноз Николая Петрова из того же центра Карнеги смотрится весьма реалистичным: по его словам, «нынешним элитам угрожают не их противники, но деградация».

Ситуация действительно выглядит печально: с одной стороны, авторитетные эксперты бьют тревогу, но политики их игнорируют, а общество в целом почти никак эту тему не воспринимает. С другой стороны, в рамках «Стратегии — 2020» большинство экспертных комментариев сводилось к тому, что мы уже слышали лет 10 назад, в том числе и от тех же самых экспертов (например, от В. Глазычева) — что чрезмерная централизация вредна и опасна, что центр замучил муниципалитеты гигантской бюрократической отчетностью, и т.д. Пока эксперты, вполне лояльные Кремлю, занимались почти эзотерическими поисками «настоящего», «реального» федерализма, всё российское интернет-сообщество саркастически обсуждало, как В. Матвиенко спокойно набрала на местных выборах невероятный процент голосов и пересела в кресло главы Совет Федерации.

В этой связи можно сослаться на позицию одного из руководителей группы «Меркатор», политического географа Дмитрия Орешкина, о том, что в России получила широчайшее распространение практика создания, по опыту северокавказских территорий, «электоральных султанатов». В так называемом Индексе электоральной управляемости регионов,

разработанным Д. Орешкиным и его коллегами, на верхних строчках оказались не только этнические регионы (Дагестан, Чечня, Ингушетия, Мордовия, Татарстан, Калмыкия, Тыва), но и Кемеровская и Орловская области, а также Москва. Речь идёт о субъектах федерации, результаты голосования в которых напрямую зависят от воли и интересов местной административно-управленческой элиты. Критериями включения в «особый электоральный режим» являются неестественно высокий процент голосов, поданных против всех кандидатов (когда этот пункт ещё содержался в бюллетенях), неестественно низкий процент недействительных (испорченных) бюллетеней, «круглые» цифры голосов в итоговых протоколах, высокий процент проголосовавших вне своих избирательных участков (например, по спискам «непрерывного производственного цикла»), и т.д. В этой связи можно предположить, что В. Путин — это президент «зон особого электорального управления», география поддержки которого сместилась из крупных городов (традиционно поддерживавших, например, Б. Ельцина) в глухую периферию.

Проблема состоит в том, что такая система идёт по пути накопления внутренних рисков и, скорее всего, рано или поздно развалится. Но вместе с системой «электоральных султанов» может развалиться и управляемость многими регионами. Решения этой проблемы нет даже у экспертов.

Реабилитация выборов: политологические версии

На этом фоне, усугублённом массовыми акциями протестов, в декабре 2012 г., президент и премьер объявили о предстоящем (правда, ограниченном рамками соответствующих процедур) возвращении выборов губернаторов. Тема эта на протяжении нескольких последних лет усилиями экспертов поднималась регулярно, однако и В. Путин, и Д. Медведев до 4 декабря 2012 года практически ни разу не усомнились в правильности централизованного назначения губернаторов из Москвы. И вот после думских выборов их мнение существенно

поменялось. Возникает вопрос: почему? Версий здесь, по крайней мере, две.

Первая состоит в том, что решение о возврате к выборам глав регионов является вынужденной уступкой оппозиции. В пользу такого объяснения, казалось бы, говорит тот факт, что соответствующие перемены были объявлены на фоне очевидного роста протестных настроений в обществе. Однако в такой логике есть несколько изъянов. Первый видится в том, что выборы губернаторов не были в центре требований протестующих, которые практически полностью касались честности выборов и освобождения политических заключённых. По сути, получилось так, что Кремль пошёл на такие уступки, которые оппозиция не ставила в центр своих претензий.

Во-вторых, первоначальные уступки власть обычно делает в таких вопросах, которые не играют первостепенной роли. Но отказ от губернаторских выборов всё предыдущее десятилетие имел отнюдь не периферийное значение для Кремля. Наоборот, это был ключевой элемент всей путинской системы централизации власти и превращения её из пространства согласования разнообразных интересов в «вертикаль», то есть полуфеодалный инструмент контроля над местными элитами.

На этом фоне более верным кажется вторая интерпретация, согласно которой реабилитация выборов в регионах — это один из шагов, направленных на перераспределение политических нагрузок внутри гигантского административно-управленческого аппарата. Этой логике, в частности, соответствует подготовленный Министерством регионального развития законопроект, согласно которому губернаторы могут получить право утверждать руководителей МВД, Минюста, МЧС, Федеральной службы судебных приставов и Федеральной службы исполнения наказаний на местах и даже координировать работу этих ведомств⁵. Иными словами, «вертикаль власти» встретила с пределами своей рациональности: чем больше централизации, тем выше груз ответственности центра за всё, происходящее в стране. В условиях очевидного роста общественного недовольства понятно желание Кремля этим грузом с

⁵ Известия, 20 апреля 2012 г., <http://www.izvestia.ru/news/522526>

кем-нибудь поделиться. Только не факт, что этого же хотят губернаторы, для подавляющего большинства которых назначение из Москвы вот уже почти целое десятилетие представляется более комфортной альтернативой по сравнению с трудно предсказуемыми выборами.

В любом случае изменение важнейшего процедурного звена региональной политики — это косвенный показатель неудачи проекта «вертикали власти». Её проблема — в том, что она практически не претерпела никаких изменений за целое десятилетие и существовала всё это время в законсервированном виде, никак не реагируя на процессы, разворачивающиеся в регионах. Более того — даже в ходе предвыборной кампании центр относился к регионам не как к партнёрам, а как к объектам своего надзора. Но даже контрольная функция, столько привычная для административно-управленческого стиля Кремля, выполнялась им плохо. Так, президент и премьер сами признали, что так и не смогли выработать оптимальной системы оценок деятельности губернаторов. По сути, существуют формальные индикаторы (которых настолько много, что разобраться в них сложно даже Москве), есть социологические показатели доверия и недоверия к конкретным региональным начальникам со стороны населения, и есть подразумеваемые политические критерии, связанные с итогами выборов в том или ином регионе. Правда, политическая составляющая оценок губернаторского корпуса отрицается Кремлём, однако сам президент сразу же после выборов дал понять, что процент голосов, поданных за «Единую Россию», будет учитываться им при выстраивании отношений с губернаторами. Очевидно, что перечисленные выше критерии могут не совпадать друг с другом: лояльные губернаторы могут оказаться непопулярными среди местных жителей, за хорошими отчётами в Москву об экономическом развитии может таиться угроза невысоких показателей проголосовавших за «партию власти», и пр. Как всегда бывало в ситуации сложного выбора, Кремль, скорее всего, никакого выбора делать не будет, предоставив возможность губернаторам самим решать, за что их будут хвалить или снимать — за «поголовье рогатого скота» (цитата из стенограммы встречи В. Путина с

краснодарским губернатором А. Ткачёвым) или за выборные проценты «партии власти».

С этим связана и другая проблема. С одной стороны, практически все встречи и совещания по региональным вопросам в последнее время проходят под знаком плохо скрываемого раздражения по поводу качества управления регионами. Это объясняет, почему так много губернаторов за последние годы лишились своей работы. Но, с другой стороны, замена губернаторов для Кремля — это всегда проблема, потому что приход новых руководителей означает изменение режима функционирования бюрократической машины, что особенно рискованно в предвыборный период.

Вопрос о том, понимает ли Кремль глубину кризиса своей региональной политики, остаётся пока открытым. К сожалению, выборный процесс не был использован как способ для более интерактивного согласования интересов центра и регионов. Более того, Кремль продолжает играть в старые номенклатурные игры, используя тактику выборочной критики губернаторов в качестве меры воздействия на них. Искать какую-то рациональность в действиях Кремля сложно. Скорее, федеральный центр интуитивно подстраивается под меняющуюся ситуацию, не всегда понимая, к каким структурным эффектам приведут его шаги. Но пространство для изменений постепенно расширяется. Если партиям, прошедшим в региональные парламенты, будет предоставлено право выдвигать кандидатов в губернаторы, то «Единой России» на выборах придётся сложнее играть роль «партии большинства». Это и понятно: «партия власти» привыкла эксплуатировать свой чисто административный ресурс, и очень слаба в публичном жанре. Но кремлёвские ресурсы далеко не безграничны, и, по сути, события после выборов открыли новые возможности для политических решений.

Новая городская политика?

Одним из важнейших эффектов вынужденной либерализации политической системы России, начавшейся под давлением массовых протестов в столице, стала реабилитация местных выборов, в том числе на муниципальном уровне. После выборов именно города, в которые сместилась политическая активность оппозиции, в значительной мере стали определять собой состояние и темп процесса демократизации властных процедур. Этим самым развенчивается миф о том, будто протестные настроения видны только в Москве — на самом деле, теперь практически любой областной центр может стать местом продолжения демократической волны, начавшейся в декабре 2012 г.

Городские выборы в России часто становились ареной напряжённых политических дебатов, значимость которых выходила далеко за пределы той или иной точки на карте. Например, участие Бориса Немцова в выборах мэра Сочи стало одной из возможностей для оппозиционных сил изложить свой взгляд на Олимпиаду 2014 года, резко отличный от кремлёвского, и поставить ряд неудобных для власти вопросов относительно подготовки к Играм, сохраняющих свою актуальность вплоть до сегодняшнего дня. Города в этом смысле имеют политическое значение. Сразу после президентских выборов 2012 года в двух из них — Тольятти и Ярославле — на выборах мэра победили оппозиционные кандидаты. Выборы в Астрахани закончились скандалом и повлекли за собой многочисленные акции протеста против фальсификации их результатов в пользу признанного победителем кандидата от «Единой России». Причём эхо этих локальных событий моментально докатилось до Москвы, в значительной степени — из-за поддержки представляющего «Справедливую Россию» Олега Шеина такими разными фигурами, как Сергей Удальцов, Алексей Навальный, Игорь Кудрин и Владимир Жириновский, которые согласны с его требованием о проведении повторных выборов.

В городах, где выборы мэров ещё только предстоят (в Красноярске, Омске, Волгограде, Петрозаводске и др.), на-

блюдается рост политической активности на протестном фланге, от «Яблока» до Михаила Прохорова. Показательно, что сама подготовка к мэрским выборам в Омске привела к такому любопытному механизму отбора кандидатов, как сетевые тестовые праймериз. Такая ситуация создаёт принципиально новую картину и открывает новые возможности для прихода к власти на низовом, локальном уровне нового поколения политиков, если не полностью независимых от власти, то хотя бы держащих с ней определённую дистанцию. Важно иметь в виду, что демократические выборы мэров — это прямая угроза клановым системам, созданным для своего комфорта губернаторы. Именно они — а не федеральный центр — наиболее заинтересованы в продвижении своих кандидатов на уровне управления городами. И, соответственно, именно губернаторы окажутся в роли главных проигравших, если выбор народа не совпадёт с их собственным, к чему во многих регионах есть прямые предпосылки.

Протест против подсчёта голосов на выборах в Астрахани Олега Шеина из «Справедливой России» показал, во-первых, что даже близкие Кремлю партии начинают терять терпение из-за масштабов фальсификации голосов. Во-вторых, выборы в Ярославле и Астрахани показали реальность ситуации, при которой партии, собирающие небольшой процент голосов на федеральном уровне, на местных выборах вполне могут иметь проходных кандидатов. В этой связи большое значение для понимания логики дальнейших событий будет иметь реакция Кремля на победу в Ярославле оппозиционного кандидата — дадут ли ему полноценно работать, или, как предполагают многие, поставят в ситуацию жёсткого бюрократического контроля и отсутствия денег в городском бюджете? Наконец, уже сейчас некоторые политологи задумываются над предстоящими в 2014 году выборами в Московскую городскую думу, которые будет чрезвычайно трудно сфальсифицировать, чтобы предотвратить тем самым более чем вероятное поражение «Единой России». Часто события, происходившие в Москве, спустя какое-то время становятся нормой и во всей остальной России.

Едва ли Кремль рационально просчитывал протестные сценарии, подобные астраханскому. Всё, что делает цент-

ральная власть, начиная с декабря 2011 года, больше похоже на экспромт в состоянии глухой обороны. Кремль устами Дмитрия Медведева пытается привлечь на свою сторону муниципальные власти, закрепляя за ними функции одного из фильтров для кандидатов в губернаторы, идущих на выборы. При этом, парадоксальным образом, Москве новые губернаторские проблемы могут быть даже в чём-то и выгодны. Можно найти сотни доказательств открытого недовольства и даже раздражения как В. Путина, так и Д. Медведева своими же собственными назначенцами-губернаторами, многие из которых тормозят либо саботируют федеральные программы в своих регионах, имеют проблемы с правоохранительными органами, окружили себя мало компетентными кадрами, и — что самое главное — утратили способность приносить Кремлю нужные цифры после подсчёта голосов на очередных федеральных выборах. Теперь перспектива мэрских выборов будет оказывать на губернаторов дополнительный прессинг снизу. Эффекты от этого могут быть разные — от ослабления «губернаторских машин» до поляризации в масштабах всей России, в результате которой мы увидим, насколько внутренне разнообразна наша страна, даже если это разнообразие формируется и утверждает себя через конфликты, противостояние и политизацию городской жизни.

Заключение

Этот анализ мы заканчиваем подтверждением обоих гипотез, сформулированных в самом начале — о регионах и городах как потенциальных точках политизации отношений власти в России после выборов 2011–2012 годов, и об отсутствии у федерального центра рациональной стратегии развития всей системы федеративных отношений. Последний тезис подтверждается целым рядом факторов, свидетельствующих о том, что региональная политика Кремля является скорее реактивной и не была предметом хорошо продуманного долгосрочного планирования:

- признание Д. Медведевым того факта, что его взгляды на отношения центра и регионов часто менялись под воздействием политической ситуации;
- спонтанная и противоречивая реакция самих губернаторов на новую региональную политику Кремля;
- целый ряд уточнений, внесённых президентом Д. Медведевым в проект по возвращению к выборности глав субъектов федерации (в частности, добавление в него в последний момент так называемого «муниципального фильтра»);
- уход со своих постов большого количества губернаторов под прямым влиянием итогов выборов в их регионах,
- назначение на их места фигур скорее по критериям политической целесообразности и конъюнктуры (наиболее яркий пример — А. Островский, представляющий ЛДПР, назначенный и.о.губернатора Смоленской области после отставки прежнего главы региона Сергея Антufьева), чем профессиональной компетентности;
- вызвавший полемику внутри самого государственного аппарата проект создания государственной корпорации по развитию Восточной Сибири и Дальнего Востока, предполагающий возможность выведения до 60% территории РФ из-под действия федеральных законов о недрах, лесах, земле, градостроительстве, трудовой деятельности и гражданстве⁶;
- появившаяся в СМИ информация о подготовке к включению Волгоградской и Астраханской областей, а также Калмыкии в состав Приволжского федерального округа, а Ростовской области, Краснодарского края и Адыгеи — в состав Северокавказского округа⁷;
- не имеющая прецедентов попытка усилить роль глав регионов в вопросах внешней политики (назначение губернатора Краснодарского края представителем президента по взаимоотношениям с Абхазией, а главы Северной Осетии — по взаимоотношениям с Южной Осетией).

⁶ Коммерсант, № 71 (4856), 20.04.2012

⁷ <http://www.apn.ru/news/article26415.htm>

Всё это свидетельствует о том, что региональная политика и дальше будет реализовываться федеральным центром по принципу «от случая к случаю», зигзагообразно и без выверенных стратегических ориентиров. Кремль будет, вероятно, и дальше использовать регионы исключительно утилитарно — либо как площадки для освоения федеральных ресурсов, либо для поддержания контролируемого из Москвы политико-административного рынка, на котором должно найтись место для отставных чиновников федерального центра и, возможно, парламентских партий. После парламентских и президентских выборов несколько усложнились правила игры, но суть взаимоотношений между центром и регионами пока осталась прежней. Под конец своего президентства Д. Медведев в число своих заслуг отнёс замену почти половины губернаторского корпуса, однако это свидетельствует не об успехе федерального центра, а о прямо противоположном — о слабости его кадровой базы в регионах, в результате чего Кремль часто вынужден избавляться от своих же назначенцев, которые в массовом масштабе перестают соответствовать его ожиданиям.

Кремль будет, несомненно, стараться «тушить» имеющими сподручными средствами очаги политизации в регионах и городах, не до конца осознавая всю глубину причин, их порождающих. Попытки как Д. Медведева, так и В. Путина перевести в негативный смысловой регистр саму характеристику региональной протестной активности как политической (в частности, в связи с последствиями выборов мэра в Астрахани) вряд ли можно назвать убедительными, но именно они, как нельзя лучше, характеризуют основную проблему для правящего режима — его оппоненты действительно являются носителями политических в своей основе смыслов. Политические ситуации из «состояния исключения» постепенно перемещаются в центр всей конструкции властных отношений в России.

РАСЦВЕТ И ЗАКАТ «РЕГИОНАЛЬНЫХ БАРОНОВ» (В ПОИСКАХ ОСНОВАНИЙ ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА)

Леонид Бляхер¹

О том, что важный элемент, цементирующий политическую систему в 90-е, исчез², а «вертикаль власти», выстроенная в «нулевые» адекватной замены ему не создала, говорят уже достаточно широко. Собственно, идея возвращения выборности губернаторов, отчасти и связана с признанием важности этого элемента — «региональных баронов», губернаторского уровня управления. Употребляя термин «региональные бароны» вместо вполне корректного «губернаторский корпус» или «губернаторский уровень управления», я стараюсь развести два типа социальных агентов. Это — губернаторы 90-х годов, выступавшие принципалами для своих территорий, носителями реального федерализма, и губернаторы «нулевых», по сути, агенты, мало отличимых от иных агентов. О «региональных баронах» и созданном ими административном рынке, о его трансформации сегодня и пойдет речь далее. Исходным посылом в наших рассуждениях будет концепция «административных рынков» (В. Найшуль³, С. Кордонский⁴) и концепция «силового предпринимательства», выдвинутая В. Волковым⁵, своеобразно переинтерпретировавшим модель «стационар-

¹ Бляхер Леонид Ефимович заведующий кафедрой Философии и культурологии Тихоокеанского государственного университета

² Власть, бизнес, общество: неправильный треугольник/ под редакцией Н. Петрова и др. — М.: РОССПЭН, 2010. — С. 56–71.

³ Найшуль В., Бюрократический рынок, скрытые права и экономическая реформа // «Независимая газета», 26 сентября 1991.

⁴ Кордонский С., «Парадоксы реального социализма», «Вопросы философии», # 3, 1991.

⁵ Волков В.В. Силовое предпринимательство. М.: Летний Сад, 2002.

ного бандита» М. Олсона. Первая позволит, как я надеюсь, понять механизм работы государства, особенно на региональном уровне. Вторая — даст возможность осмыслить его существенные характеристики. Пожалуй, начать имеет смысл с небольшого «исторического» экскурса.

Конец 80-х и первая половина 90-х годов проходила под знаком радикального ослабления властных институций, распада и в прежние годы не особенно эффективно работавшего механизма управления. Бюрократия и «политический слой» все более расходятся. Политика дебюрократизируется, лишаясь рычагов управления, а бюрократия политизируется, все четче осознавая свои собственные интересы, отличные от интересов принципала. Провал перестройки не в последнюю очередь был связан с «выжидательной позицией», которую заняла бюрократия эпохи Горбачева. К тому времени, как показывает В. Найшуль⁶, местная бюрократия приватизировала властные функции государства в достаточной степени для того, чтобы любое решение, принимаемое «в верхах» должно было пройти сложный процесс торга-согласования, прежде, чем быть реализовано. Поскольку интересы бюрократии оказались ущемлены главным лозунгом перестройки — борьбой с привилегиями, то любая активность «прорабов перестройки» попросту блокировалась ею. Их сигналы просто не доходили до адресатов. Потому-то к власти и приходит политик «ближнего круга», избравший «харизматический», принципиально внеинституциональный тип общения с населением, Борис Ельцин⁷.

Однако последствием победы такого типа политической коммуникации стал развал государственного механизма, многочисленные попытки начала 90-х хоть как-то стабилизировать ситуацию. Вместо обмена власти на собственность, что должно было, по мнению идеологов постперестройки, позволить миновать период гражданского конфликта, возникает хаотическая реальность в распадающемся обществе. Кирилл Коктыш назвал этот период «балансом слабостей»⁸. Сильных в

⁶ Найшуль В. Указ. Соч.

⁷ Салмин А.М. Шанский слон. — М.: Форум. — 2006. — С. 87.

⁸ Коктыш К.Е. Лоббизм в России: быть или не быть // «Банк», июль 1999.

Новой России не оказалось. Во всяком случае, в легальном пространстве.

В условиях отсутствия «силы» главной технологией выживания становится «теневая» приватизация собственного рабочего места, основы которой были заложены «расхитителями социалистической собственности» советской эпохи и ранним кооперативным движением. Всемогущий бартер вплоть до выплаты зарплаты утюгами и гробами стал формой легализации такой приватизации. Идеологической основой такой приватизации стала, отмеченная С. Дамбергом⁹, «приватизация биографией». Проработав на предприятии 15–20 лет, работник начинает ощущать его «своим», идентифицируется с ним. Это проявляется, прежде всего, в осознании того, что предприятие должно (!) решать повседневные проблемы работника, выступать ресурсом для решения этих проблем. Если же оно этого делать не желает, то эту помощь за счет предприятия вправе оказать себе сам работник. Эту позицию высказывали и респонденты, в ходе интервьюирования, проведенного автором в 1995-м году при поддержке фонда «Культурная инициатива» среди жителей Хабаровска и Владивостока. Массовая самоидентификация работника и предприятия создавала основу для эффективного сетестроительства. На базе сетей формировалась неформальная иерархия, в рамках которой и реализовывалась «народная приватизация». В наиболее сложном положении оказались работники государственного аппарата, чьим единственным ресурсом была делегированная им и частично приватизированная ими власть. Здесь приватизация биографией тоже имела место («я области всю жизнь отдал...»). На этом, в частности, основывались претензии бывших партийных функционеров на власть в регионах. Но именно власть и распадалась, порождая все новые «центры слабости». Тем не менее, наличие реликтовой «инерции власти» позволило бюрократии пережить трудные времена, полностью приватизировав собственные формальные полномочия, на тот момент не особенно востребованные. Они были почти лишены возможности «производить силу» и порядок посредством силы.

⁹ Выступление на симпозиуме «Пути России» 2012.

Главными производителями силы в тот период становятся ОПГ, «крыши». Об этих «силовых предпринимателях» столь ярко написал В. Волков, что нам остается только привести его мысли¹⁰. Бизнес, да и просто социальное взаимодействие остро нуждается во внешней (силовой) упорядоченности, разрешении гоббсовской проблемы — превращения «войны всех против всех» в некоторую систему общих и понятных правил. Криминальные крыши, не нуждающиеся в формальном праве, и смогли создать такие правила. Они были жестокие, совсем не демократические и не гуманные. Но на тот момент были только они. Именно криминальные крыши в определенный период времени начинают выполнять судебные и регулирующие функции, причем выполнять их, вполне эффективно¹¹.

Не случайно, как сообщал респондент в интервью, взятом в 1999-м году (проект «Изменение поведения экономически активного населения в период кризиса», грант фонда Форда, № SP-99-2-10), в Комсомольске-на-Амуре существовала «приемная Джема», местного «смотрящего». Здесь велся прием населения и, в отличие от легальных инстанций, проблемы решались. Об аналогичных «приемных» упоминают и жители других городов Дальнего Востока¹².

Но, как только складываются первые крупные предприятия, связанные с осуществлением экспортно-импортных операций, криминал не срабатывает. Причина здесь проста. При всех страшилках на тему криминальных сообществ, поделивших Россию между собой, ОПГ оставались локальными операторами. Все попытки «выхода» на новую территорию блокировались местным ОПГ¹³. Да и выходы эти осуществлялись не особенно активно. Криминальные «крыши» достаточно быстро «вышли на тему», локальный хозяйственный объект (порт, «таможенный коридор»), даже не всегда территориальный, кото-

¹⁰ Волков В.В. Силовое предпринимательство. М.: Летний Сад, 2002.

¹¹ Изменение поведения экономически активного населения в условиях кризиса/ под ред. Л.Е. Бляхера. — М.: МОНФ, 2000. — 136 с.

¹² Панеях Э.Л. Правила игры для русского предпринимателя. — М.: Колибри, 2008.

¹³ Бляхер Л. Развитие правоприменительных практик на постсоветском Дальнем Востоке России // Право и правоприменение в России: междисциплинарные исследования. — М.: Статут, 2011. — С. 280–295.

рый и обслуживался ими. Все дальнейшие действия были связаны с тем, чтобы не допустить туда другого силового оператора¹⁴. Абсолютная нелегальность этих операторов тоже была существенной проблемой. Ведь зарубежный партнер требовал хоть какого-то легального статуса. Здесь и включается государство в лице служащего, приватизировавшего определенный силовой (функциональный, бюрократический и т.д.) государственный ресурс. Именно региональные бюрократии оказались эффективными поставщиками силовых услуг в более широком территориальном масштабе.

Эти услуги и предлагается к продаже. Их качество (возможность и легитимность применения насилия) оказывалось, в целом, выше, чем у ОПГ, спектр услуг — шире, а цена услуги — ниже. Поскольку каждый чиновник-продавец услуги вполне удовлетворяется небольшой платой, то совокупный платеж (все взятки, расходы на «дружбу», официальные платежи) был, в целом, не особенно большим. Во всяком случае, по данным интервью с предпринимателями в тот период, он был намного меньше, чем платежи «крышам» или «белые» платежи. Он позволял не только избежать угрозы государственной санкции, которая к концу 90-х уже была относительно реальной, но и приобрести необходимую услугу: взаимодействия с партнером, возврата долгов, защиты на рынке от конкурентов и от появления новых игроков, легализация социального статуса, включение механизма принуждения к исполнению правил игры.

Таким образом, во второй половине 90-х годов основными операторами, оказывающими услуги по производству порядка, становятся «региональные бароны», губернаторский уровень власти. Цена услуги складывается из дохода чиновника и его издержек по производству самой услуги. Издержки же составлены из «подношения» вышестоящему начальнику, легитимизирующему сам акт приватизации государственного ресурса. Из покупки услуги «сопряженных» силовых (административных) операторов. Ограничителем же цены услуги (не всегда «предложения, от которого нельзя отказаться») высту-

¹⁴ Организованная преступность — 4 / под ред. А. И. Долговой. М., 1998. — 280 с.

пал платежеспособный спрос. При изъятии «в два горла» экономический агент уходил в «тень», менял территорию бизнеса, прекращал экономическую деятельность. Так, в начальные годы губернаторства в Приморье Сергея Дарькина¹⁵, в связи с увеличением цены административной услуги, едва ли не четверть всех зарегистрированных во Владивостоке фирм сменила «место прописки». Дальнейшее же распределение внутри административной структуры, точнее, административной сети в зависимости от значения того или иного оператора в акте производства и сбыта услуги. Наиболее значимый участник производства услуги и оказывается ее собственником.

Функцию основного легитиматора хозяйственной жизни территории и выполнял губернатор. Именно он был верховным «разрешителем» и для силовых операторов, и для экономических агентов. Отметим, что в период «парада суверенитетов» большинство разрешительных функций отошло региональной власти. По экспертным оценкам, ко второй половине 90-х годов эти функции стали реализовываться, а криминальные операторы — вытесняться. Причем, вытесняться вполне экономическими методами. Показательно, что в 90-е годы на всем Дальнем Востоке было возбуждено менее десятка уголовных дел по статьям, связанным с организованной преступностью. Как указывают респонденты¹⁶, создавался своеобразный «губернаторский картель», предприятие, наделенное серьезными преференциями, налоговыми льготами и т.д. Предприятие находилось под непосредственным контролем региональной власти. При этом работать с ним остальному бизнесу было гораздо выгоднее, чем с криминальными «крышами». Доступ в этот «картель» и регулировался региональной властью. Остальной бизнес оказывался менее рентабельным и вытеснялся.

¹⁵ Интервью с предпринимателями, собранные автором в 2005–2006 годах в Приморском и Хабаровском крае (грант РФФИ).

¹⁶ Собраны в ходе работы по гранту Фонда Форда (программа «Социальная политика накануне XXI века») «Изменение поведения экономически активного населения в условиях кризиса (на примере мелких предпринимателей и самозанятых)» в 1999-м году.

Поскольку основным источником легитимации власти губернаторов в тот период были прямые выборы, то он включал в структуру распределения «административной ренты» и население, чья лояльность поддерживалась несколькими составляющими. Пал Тамаш писал о «купленной лояльности»¹⁷. К рассматриваемому периоду это может быть отнесено лишь отчасти. Бесспорно, «социальный налог», которым облагался бизнес, был формой покупки лояльности главного легитиматора — населения. Но через посредство оказания административных услуг в самых важных для населения «серых» зонах губернаторский уровень производства порядка был связан с действительной жизнью большей части граждан России. Понятно, что термин «губернатор» — это не обозначение должности и даже не обозначение лица. В данном случае, речь идет о действительном собственнике властной услуги на территории. Персонально властное распределение могло быть различным, как и типология участников административного рынка, уровень их платежеспособности или содержание услуги. В соответствии с этим выстраивались различные варианты *политических режимов*¹⁸ на территории. Такое различие и создавало основания для диалога, как с центром, так и между самими регионами, создавало основания для федерализма.

Федеральная власть была включена в эту структуру в нескольких отношениях. Не стоит забывать, что она (власть центра) имела права «второй инвестуры», т.е. легитимизировала деятельность губернаторов. Конечно, всенародное избрание было основной легитимацией, но строптивому губернатору могли на федеральном уровне создать серьезные проблемы¹⁹. Соответственно, в направлении центра направляется не только «белые» (в тот момент незначительные) отчисления, но и часть «настоящих» доходов. Так сказать — налог на легитимацию. Но существовали и вполне прагматические функции федерального центра, скрепляющие федерацию.

¹⁷ Тамаш П. Неформальность в постсоциалистической экономике// http://www.indepsocres.spb.ru/library/neform_soder.html

¹⁸ Политика и культура в российской провинции/ Редакторы С. Рыженков, Г. Люхтерхандт-Михалева, А. Кузьмин. — СПб.— М.: Летний Сад, 2001.

¹⁹ Канаев С. 2009. Силовые методы — главная ошибка власти (http://www.ptr_vlad.ru/2009/01/10/sergeij_kanaev_silovye_metody_jeto_glavnaja.html).

Во-первых, уже в тот период существуют Всероссийские предприятия, нуждающиеся в правилах игры для всей страны. При всей рыхлости этих правил, они были и контролировались именно центральным правительством. Федеральный центр выполнял функцию «международного права» при осуществлении межрегиональных трансакций. Именно эта функция федерального центра удерживала страну в одном политическом пространстве. Крики о «растаскивании» России «по региональным углам» не более, чем пропагандистский ход в борьбе нанайских мальчиков между центром и регионами. Но вскоре и эта вполне жизнеспособная система начинает трансформироваться. После введения новых принципов налогообложения в 1999-м году экспорта сырья, прежде всего нефти и газа, в руках центральной власти оказался ресурс, многократно превышающий все, что могло дать совокупное хозяйство региона. В этих условиях и начинается «закат региональных баронов», закат федерализма в варианте «лихих 90-х».

Попробуем обозначить в самых общих чертах процесс трансформации «старой» федеральной власти в новую. «Старая» федеральная власть — семья и примкнувший к ней нефтегазовый и прочий сырьевой бизнес, хоть и не управлял единовластно, но активно участвовала в управлении через механизмы административного рынка, базирующиеся на системе неформальных практик и договоренностей. Она была, своеобразным «третейским судьей» в спорах и конфликтах между губернаторами, между губернатором и мэром крупнейшего города и т.д. Новая власть в этих договоренностях доли не имела. Собственно, авторы «проекта Путина» на это и рассчитывали, стремясь закрепить за собой роль Всероссийского третейского судьи. Просчет был, как и у большей части российских правительств последних столетий, в банальном незнании страны, которой предполагалось управлять. В результате активные представители уходящей «семьи» просмотрели то обстоятельство, что значительная — до половины, по некоторым оценкам²⁰ — часть населения оказалась в числе аутсайдеров реформ 90-х годов. А сами члены правящей в тот момент группы, притом, что уже успели осознать необходимость попу-

²⁰ http://www.alternativy.ru/old/magazine/htm/02_3/2002_3_3_3.htm

листных жестов, воспринимались этим слоем как символы социального унижения и личные враги. В эту, социально ущемленную группу попало немало и артикуляторов общественных настроений — писателей, журналистов, иных представителей культурного истеблишмента советской эпохи. Они и составляли крайне широкую и разнородную антиельцинскую коалицию, видевшую в Путине своего лидера и защитника от политиков и «олигархов» ельцинского круга.

Однако эти настроения так и остались бы настроениями, если бы не существовала многочисленная прослойка бюрократии, в 90-е годы отстраненная или почти отстраненная от участия в административном рынке. Так, например, министерство образования в 90-е годы в минимальной степени контролировало вузы. Последние научились обеспечивать себя сами. Создали достаточно емкий, даже на фоне демографического спада, рынок образовательных услуг, по существу, продажи образовательных статусов²¹. Не то, чтобы в центральное министерство уж совсем не шло никаких отчислений. Но, как от всякой услуги, которая не особенно нужна, от услуг министерства, просто, откупались, вполне удовлетвовавшись услугами местных силовых операторов. То же происходило и в ряде других отраслей, существенных для регионального хозяйства, жизни населения регионов.

Правила игры 90-х годов были таковы, что основной массив полномочий по производству и продаже населению и бизнесу административных услуг находился на губернском уровне. Цена услуги определялась ее реальной полезностью/необходимостью, издержками на ее производство и платежеспособным спросом населения. Попытка повысить цену приводила к мгновенному переходу бизнеса «в тень» или оттоку его на другую территорию. К концу 90-х «прейскурант» административных услуг устоялся, а колебания определялись большей или меньшей успешностью региональной экономики. Для разрушения «произвола региональных баронов» и были применены экономические методы.

²¹ Леонтьева О.Э. Образование с изнанки: опыт пилотажного исследования «теневых» отношений в вузе.// Социологические исслед. 2004. № 12.

Неформальные отчисления в пользу федерального уровня в 90-е годы были незначительны, поскольку основной массив «разрешений» выдавали местные власти. Сами же эти отчисления, как показывают материалы интервью, входили в цену услуги. Они-то и начинают повышаться всеми путями. На рубеже веков начинает усложняться система лицензирования местных структур со стороны федеральных легитиматоров. Соответственно, возрастает цена услуги. Чем больше отчислений — формальных и неформальных — приходится делать региональным властям, тем дороже и невыгоднее оказывается для местного бизнеса приобретение у них административной услуги. В конечном итоге, оно упирается в границы платежеспособного спроса. Вместо «розничной торговли» порядком и силой, осуществляемой на региональном уровне, возникают единые центры продажи этих услуг — федеральные органы власти. Параллельно шло сокращение и объема полномочий губернаторов. Большая часть разрешительных функций постепенно отходят к федеральным структурам. Этот процесс протекал тем проще, чем существеннее было превышение размера федерального трансферта над местной составляющей бюджета региона. Все это сделало замену выборности губернаторов на, практически, назначение актом почти рядовым, вызвавшим минимальное политическое обсуждение. Замена же «старых» губернаторов, обладающих «реликтовым» влиянием в регионе, на новых привела к тому, что эти две группы, по сути, оказались совпадающими не по функционалу, а только по названию. Фактически субъекты федеральной структуры, субъекты федерализма исчезают.

В регионе вырабатываются новые механизмы участия в административном рынке теперь уже всероссийского уровня. Участниками этого взаимодействия оказывается та часть местной элиты, которая успела (сумела) вписаться в федеральные управленческие или политические структуры, в местные «дочки» Всероссийских предприятий, прежде всего, госмонополий. Но региональная элита за 20 лет реформ уже вполне сложилась и «приватизировала» регион. Внутрирегиональные связи элитных групп, даже включенных в разные подразделения и хозяйственные структуры, оказываются сильнее «внеш-

них». Ведь это многолетние семейные и личные контакты, одноклассники и однокашники.

Местная элита продолжает сложный торг с центральной властью, правда, территория и ее население при этом учитываются все меньше. Участие в этих играх «нового» губернатора не исключается, но оказывается отнюдь не безоговорочным фактом. Можно выделить несколько вариантов. Первый: губернатор выступает неформальным лидером местной элиты, организует ее вне зависимости от ее институциональной принадлежности. Эта роль более характерна для «назначенцев» из местной среды. Здесь, яркий пример — губернатор ЕАО А.А. Винников, бывший мэр города Биробиджана²². Хотя, «чужой» губернатор, приняв местные «правила игры» тоже вполне способен стать таким лидером. Другой вариант — «чужой» губернатор, обладающий ресурсом, способным «подавить» местную элиту. Естественно, при этом часть прежней элиты включается в состав новой. Таким ресурсом может быть укорененность в федеральные элитные группы («связи в Москве»), неформальный контроль над значимой отраслью бизнеса и т.д. Здесь можно упомянуть губернатора Амурской области О.Н. Кожемяко, некогда «выдавленного» из Приморья С.М. Дарькиным, но сохранившего и приумножившего хозяйственный и силовой ресурс²³. Пожалуй, наименее эффективной стратегией является принятие губернатором функции агента по отношению к принципалу — центру, уже федеральному только по названию. В этом случае, административные игры продолжают протекать, но помимо формального главы региона.

²² По опросам, проведенным Дальневосточным институтом социально-политических исследований в 2011-м году по заказу Полпредства ДФО, А.А. Винников обладает самой высокой в регионе поддержкой населения (более 46%).

²³ http://www.moscow-post.ru/politics/kozhemjako_v_objatjax_kriminala8351/

Дискурс региональной власти в контексте централизованного российского федерализма (на примере Санкт-Петербурга)

Александра Даугавет¹

В российском государстве, которое формально является федерацией, понимание и политическая практика федерализма всегда отличались от стандартов, принятых в обществах с развитой демократией.

С точки зрения классического подхода, полноценный федеративный проект может осуществиться только в контексте состоявшейся демократии. Плюралистический режим создает условия для развития федералистских практик: общественного диалога, переговоров, наличия различных центров принятия решений. Авторитарный режим способен воспроизводить лишь формальный институциональный дизайн федерации.²

Идея федерализма охватывает ценность многообразия и механизм ненасильственного согласования. Его сущность как идеологии и как нормативного принципа в сохранении баланса между объединением и децентрализацией³, в поиске ответа на противоположные требования концентрации и рассредоточения власти⁴; он утверждает «многообразие через единство в компромиссе между общенациональным и региональ-

¹ Даугавет Александра Борисовна, научный сотрудник ИС РАН, Санкт-Петербург, сектор социологии власти и гражданского общества daugav@peter-link.ru

² Большаков А.Г. Дискурс федерализма в современной российской политике // Проблемы политической науки / Ред. М.Х. Фарукшин. Казань: Центр инновационных технологий, 2005. С. 78–88.

³ Watts R.L. Comparing Federal Systems. Montreal, Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999. P.6.

⁴ King P. Federalism and Federation. London: Croom-Helm, 1982. P.21. Первая часть книги «Федерализм как идеология» (С. 17–68) развивает идею федерализма как сложной интеллектуальной доктрины, отражающей различные ориентации на оси централизация — децентрализация.

ным»⁵, дух федерализма — в примирении конкурирующих позиций, его девиз — толерантность, переговоры и взаимное признание.⁶

Федерализм основывается на тех же принципах, что демократия, поэтому он поддерживает ее функционирование. С помощью разделения полномочий он «обуздывает произвол в центре и на местах», обеспечивает альтернативу хаосу и бюрократической централизации, приближает власть к народу.⁷ Жизненно важным для идеи федерализма является наличие гражданского общества⁸ и признание верховенства конституции над всеми формами правления.⁹ Конституционные процедуры необходимы для участия регионов в принятии решений и регулирования отношений внутри федерации,¹⁰ а сама федерация трактуется как механизм («отличительная организационная форма») вовлечения единиц, составляющих союз, в установленную центральным правительством и конституционно закрепленную процедуру принятия решения.¹¹

Новая версия или федерализм «наизнанку»

Многие авторы единодушны во мнении, что мероприятия в рамках административной реформы президента Путина яви-

⁵ Smith G. Mapping the federal condition: Ideology, political practice and social justice // *Federalism: The Multiethnic Challenge* / Smith G. (ed.). Harlow, London, New York: Longman, 1995. P. 1–27.

⁶ Burgess M. Federalism and Federation: a reappraisal // *Comparative Federalism and Federation* / Burgess M., Gagnon A.-G. (eds.). New York: Harvester Wheatsheaf, 1993. P. 3–14.

⁷ Daniels R.V. Democracy and Federalism in the Former Soviet Union and the Russian Federation // *Beyond the Monolith: The Emergence of Regionalism in Post-Soviet Russia* / Stavrakis P.J., DeBardleben J., Black L. (eds.) Baltimore, London: Johns Hopkins University Press, Woodrow Wilson Centre Press, 1997. P. 233–240.

⁸ Современный федерализм не проявлялся до тех пор, пока идея гражданского общества не стала основополагающей для политической жизни. Его можно рассматривать как конституциональное средство вмешательства в естественный ход вещей с целью предотвратить иерархизацию и централизацию. Элейзер Д. Дж. Сравнительный федерализм // *Полис*. 1995. № 5. С. 106–115.

⁹ Watts R.L. Указ. Соч. С. 99.

¹⁰ King P. Указ. соч.

¹¹ M. Burgess, *Comparative Federalism in Theory and Practice*. London, Abingdon: Routledge, 2006. P. 2.

лись шагами по фактическому размыванию или даже уничтожению федерализма в России.¹²

Кампания по приведению регионального законодательства в соответствие федеральному (2000), выведение глав региональных органов власти из Совета Федерации (2002), переход к выборам по партийным спискам (2003) и увеличение барьеров для активности политических партий (2005), образование новых федеральных округов (2000), укрупнение субъектов федерации (2001–2007) и особенно механизм назначения губернаторов (2004), тщательно проанализированный в литературе¹³, — все это расценивается как планомерное сокращение самостоятельности регионов и радикальное наступление на федерализм и демократию.¹⁴

Возникает вопрос, правомерно ли в этих условиях говорить о федерализме в России. В русле дискуссии на эту тему исследователи федерализма демонстрируют различные позиции.

Анализируя изменение политики государства в период правления Путина, А. Хайнеман-Грюдер фактически отрицает существование в России федерализма.¹⁵ Он интерпретирует официальную концепцию федерализма как «сугубо функциональную форму отношений внутри администрации», «сокращение полномочий регионов, изображаемое как укрепление федерализма», «символическое воспоминание для тех групп, которые еще полностью не ассимилированы», «тактическую и временно необходимую уступку шумным этническим элитам». Вместе с тем автор отмечает появление нового дискурса, который на символическом уровне ликвидирует идею подлинно-

¹² Политико-правовые ресурсы федерализма в России / Под ред. Р. Хакимова. Казань. 2006. Люхтерханд О. Россия на пути к имитации федерализма // Политико-правовые ресурсы федерализма в России / Под ред. Р. Хакимова. Казань. 2006. С. 175–181.

¹³ Люхтерханд О. Россия на пути к имитации федерализма // Политико-правовые ресурсы федерализма в России / Под ред. Р. Хакимова. Казань. 2006. С. 175–181.

¹⁴ Росс К. Федерализм и демократизация в России // Политико-правовые ресурсы федерализма в России / Под ред. Р. Хакимова. Казань. 2006. С. 130–158

¹⁵ Heinemann-Gruder A. Federal discourses, minority rights, and conflict transformation // Federalism and Local Politics in Russia / Ross C., Campbell A. (eds). London, New York: Routledge. 2009 P. 54–81.

го федерализма, заменяя ее образом централизованного государства и порядка.¹⁶

А. Большаков отказывается в существовании даже федерализму «российского образца» — «квази-федерализму», — сложившемуся к началу правления Путина. «Политика «укрепления вертикали власти» <...> уничтожила российский федерализм как таковой», — считает автор. Федералистский проект в России «оказался нереализованной реформой периода демократизации» и «уступил свое место традиционному централизованному государству».¹⁷

Окончательное разрушение в процессе централизации и без того слабого демократического фундамента, так необходимого для функционирования федерализма, дает авторам основания отрицать его существование в современном российском обществе.

Семантическое поле понятия федерализма значительно расширяется благодаря использованию сравнительной парадигмы. Достаточно непохожие авторы — ее приверженцы допускают, каждый по-своему, употребление федералистской терминологии применительно к авторитарным, а Д. Дж. Элейзер — и к тоталитарным обществам. Даже не будучи подлинным, федерализм придает некоторую «институционально-конституционную силу» локальным интересам.¹⁸

Предлагая рассматривать федеративные государства в сравнительной перспективе исторического наследия, М. Берджес вводит дополнительное измерение — уровень централизации власти. Под таким углом зрения путинская Россия больше не выглядит изгоем и оказывается в числе «нормальных», хотя и «централизованных» федераций,¹⁹ таких как Индия, Малайзия, Нигерия.²⁰ В перспективе колониального сравнения

¹⁶ Федерализм подвергается критике, термин «субъект федерации» изымается из обращения — регионы рассматриваются как части административно-территориального разделения труда. Там же. С. 56–59.

¹⁷ Большаков А.Г. Указ соч. С. 87.

¹⁸ Элейзер Д. Дж. Сравнительный федерализм // Политические исследования. 1995. № 5. С. 106–115.

¹⁹ Burgess, M. Between a Rock and a Hard Place: The Russian Federation in Comparative Perspective // Federalism and Local Politics in Russia / Ross C., Campbell A. (eds). London, New York: Rutledge. 2009 P. 25–53. С. 41.

²⁰ Burgess, M. Там же. С. 38.

рассматривает российский федерализм и А. Захаров, работы которого являются наиболее богатым источником определенных-эпитетов этого феномена.

Исключительная природа российских федеративных отношений описана на уровне политических практик как система неформальных договоренностей между центром и региональными элитами при склонности последних к авторитаризму — «договорной»,²¹ «асимметричный» федерализм.²² На уровне административного устройства эти отношения характеризуются гипертрофией исполнительной ветви в отсутствие разделения властей — «исполнительный федерализм».²³ На уровне ценностей общественно-государственного развития и политической культуры появляются такие определения федерализма как «унитарный», «имперский» или «колониальный», в которых переплетаются идеи о преходящем и «служебном», характере данной конституционной формы, об органичном слиянии принципов федерализма с имперской унитарной традицией, о легитимности «авторитарной» модификации федерализма.

В то время как авторитарный, «имперский» проект в рамках такого симбиоза обладает собственной ценностью, федерализм необходим в «моменты, когда имперское целое подвергается перегрузкам». Это «империя, прикидывающаяся федерацией».²⁴ В силу ее неравномерной двойственности и «фальшивого» характера федерализма его проявления ведут не к демократии, а к усилению авторитаризма. Если в статье 1999 года К. Росс пытается «доказать, что возникшая в России форма федерализма явилась одним из важнейших препятствий на пути консолидации демократии»,²⁵ то авторы более поздних работ об азиатской и российской формах федерализма уверенно констатируют этот тезис, подкрепляя его подроб-

²¹ Росс К. Указ соч. С. 134–138.

²² Большаков А.Г. Указ соч. С. 81–82.

²³ Захаров А.А. «Исполнительный федерализм» в современной России // Полис. 2001. № 4. С. 122–131

²⁴ Захаров А.А. Имперский федерализм // Неприкосновенный запас: дебаты о политике и культуре. 2008. № 1 (январь-февраль). С. 55–63.

²⁵ Росс К. Федерализм и демократизация в России // Политические исследования. 1999. №3. С. 16–29.

ным описанием этих очень схожих систем: «Делясь властью с правительствами регионального уровня, центральное правительство лишь усиливает свою политическую хватку. <...> Федерализм способствует половинчатой демократии, <...>, сохраняя демократическую площадку, которая придает системе большую легитимность».²⁶

Таким образом, при всей несостоятельности демократии в России и таких последствий этого как неразвитость гражданского общества, низкая легитимность конституции и централизация власти часть научного сообщества сходится во мнении о существовании своеобразного российского федерализма²⁷, обозначая этим понятием конкретную сферу внутригосударственного взаимодействия — урегулирование политических и экономических отношений между центром и регионами. Не нагружая термин федерализма его подлинным, «демократическим», значением, принятым в классической «западной» версии, его, как мы видели, наполняют противоположным содержанием.

Такая интерпретация понятия обусловлена реалиями политической культуры российского общества. Взаимная заинтересованность центра и регионов в стабильности определяется превалированием унитаристских ценностей и искаженным представлением о федерации. Центральный аппарат видит в федерализме инструмент сохранения целостности государства и своей власти, региональные правительства — средство продвижения интересов своих территорий и защиты себя как элитной группы. Сохранить физическую и политическую целостность государства означает пресечение центробежных тенденций территорий (особенно национальных республик) и стабилизацию авторитарного политического порядка. От регионального лидера ожидается активная деятельность по

²⁶ Case W. Semi-Democracy and Minimalist Federalism in Malaysia // Federalism in Asia / He B., Galligan B., Inoguchi T. (eds.). Chettenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2007. P. 124, 127. Цит. по Захаров А.А. Федерализм по-азиатски: Россия и Малайзия в сравнительной перспективе // «Неприкосновенный запас». 2012. № 1(81).

²⁷ Характеризуемого также понятиями «централизованный», «договорной», «имперский» или «верхушечный», «азиатский» или «колониальный», «исполнительный», «половинчатый» и «ущербный»

«удержанию» региона при полной лояльности президенту страны. Продвигать интересы региона для губернаторов — значит добиваться от центра поддержки (для экономически слабых) или более выгодных условий (для экономически сильных субъектов), отстаивать контроль над регионом и свои позиции в иерархии государственной власти.

В контексте централизованного российского федерализма с его «асимметричным» и «договорным» характером формируются различные дискурсивные практики воздействия глав регионов на президента. Кроме неформальных отношений торга, губернаторы осваивают и публичное дискурсивное пространство.

«Король говорит». Дискурс региональной и вертикальной идентичности.

Рассмотрим на примере Санкт-Петербурга публичный дискурс региональной власти и его место в системе отношений региона с федеральным центром.

В качестве материала для исследования были использованы тексты выступлений губернатора В. Матвиенко²⁸, включая все Ежегодные послания Губернатора Законодательному собранию Санкт-Петербурга.²⁹

Анализ выступлений в прессе по существенным вопросам государственной политики и текстов шести Ежегодных посланий позволяет выделить три вида дискурса: корпус речей и интервью представляет, в основном, дискурс поддержки центральной власти, отдельные редкие выступления — ее критику в сочетании с запросом региональной самостоятельности, тексты Ежегодных посланий относятся к жанру программной речи³⁰ и, включая элементы дискурса поддержки, являются носителем дискурса региональной идентичности.

²⁸ Матвиенко В.И. занимала пост губернатора Санкт-Петербурга с 2003 по 2011.

²⁹ Всего шесть Ежегодных посланий с 2004 по 2009.

³⁰ Подробнее о понятии речевого жанра см.: Бахтин М.М. Проблема речевых жанров // Бахтин М.М. Собр. соч. М.: Русские словари, 1996. Т.5: ...

На примере Санкт-Петербурга в значительной степени проявляется общероссийская тенденция: ни сам концепт федерализма, ни его интерпретация как механизма регулирования отношений субъектов в государстве, практически не представлены в дискурсе; в то же время сильно выражен дискурс региональной идентичности, который сопрягается с образом сильной власти. Риторика региональной идентичности функционирует как система легитимации амбиций регионов и оформляется в виде программного политического дискурса.

Дискурс региональной идентичности изучался методом концептуального анализа по известной в литературе трехуровневой схеме, включающей понятийный (вербальные формулы), ценностно-содержательный и образный элементы структуры концепта.³¹

Характерная черта дискурса губернатора Санкт-Петербурга состоит в позитивном отношении к действующей центральной власти и ее решениям. Губернатор высказывалась в поддержку «третьего срока» президента Путина³² и «Единой России», согласившись возглавить список партии на выборах в Государственную Думу 2007 года,³³ она одобрила выборы по партийным спискам в региональные органы власти³⁴, принцип

³⁰ ... Работы 1940–1960 гг. С. 159–206.; Вежбицкая А. Речевые жанры (в свете теории элементарных смысловых единиц) // Антология речевых жанров: повседневная коммуникация. М., 2007. С. 68–80. Подробнее об особенностях жанра программной речи см: Водак Р. Язык. Дискурс. Политика / Пер. с англ. и нем. Волгоград: Перемена, 1997; Чекунова М. А. Жанр программного выступления в российском политическом дискурсе : Риторический анализ политико-идеологических текстов 2000–2004 гг. : дис. на соиск. степ. канд. филол. наук. Москва, 2006; Шейгал Е.И. Семиотика политического дискурса / Е.И. Шейгал. М.: Гнозис, 2004.

³¹ Карасик В.И. Культурные доминанты в языке // Языковая личность: культурные концепты. Волгоград; Архангельск: Перемена, 1996. С. 3–16.

³² В Петербурге собирают подписи под призывом к Путину снова баллотироваться на пост президента // Интерфакс Северо-Запад. Санкт-Петербург. 3 июля 2006.

³³ В. Матвиенко возглавит список «Единой России» в Петербурге // РБК. 25 сентября 2007 <http://top.rbc.ru/politics/25/09/2007/120220.shtml>

³⁴ В. Матвиенко считает «актуальным» проведение выборов в ЗакС Санкт-Петербурга по партийным спискам // Информагентство Regnum. 28.05.2004. <http://www.regnum.ru/news/polit/268802.html>. 15.06.2005 губернатор подписала закон о выборах 100% депутатов ЗС по партийным спискам : Закон Санкт-Петербурга «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» от 25 мая 2005 года № 252–35.

назначения губернаторов (2004),³⁵ слияние субъектов федерации³⁶ и другие, менее значимые инициативы. Заслуживает внимания попытка губернатора воспроизвести один из федеральных проектов на региональном уровне. Вслед за принятием закона об Общественной палате РФ³⁷ губернатор инициирует создание аналогичного органа в Петербурге.³⁸

Таким образом, в течение срока своих полномочий губернатор публично одобрила все осуществляемые в этот период ключевые решения в рамках административной реформы, обозначила свою солидарность с президентом и партией власти.

Критика представлена немногочисленными высказываниями «запросов» на передачу из центра отдельных функций регионального управления и выступлением, которое можно отнести к важнейшим элементам российского федералистского дискурса периода правления Путина.³⁹ При безоговорочной поддержке федерального проекта реформы и усилий президента «остановить центробежные силы, собрать страну в единое целое и создать сильную властную вертикаль» губернатор озвучивает неудовлетворенность разделением полномочий между центром и регионами и требует «взвешенных шагов по совершенствованию федеративных отношений». Назвав губернаторов «декоративными», она выдвигает смелое «требование» вернуть глав региональных органов власти в Совет Федерации.⁴⁰ Выступление вызвало серьезный резонанс в

³⁵ Тихомирова С. Валентина Матвиенко: инициативы президента закономерны и ожидаемы // Петербургская интернет-газета Фонтанка.ру от 14 сентября 2004 <http://www.fontanka.ru/2004/09/14/90516/>

³⁶ Пушкарская А., Конфисахор А. Санкт-Петербург. Валентина Матвиенко стирает грань между городом и областью // Газета «Коммерсант» № 118/П (3694) от 09.07.2007

³⁷ Федеральный закон «Об общественной Палате Российской Федерации» от 04.04.2005 № 32-ФЗ

³⁸ 3 июня 2005 губернатор вносит в Законодательное собрание проект закона «Об общественной палате Санкт-Петербурга», который был рассмотрен и отклонен депутатами 15 марта 2006.

³⁹ Выступление В.И. Матвиенко на Заседание Государственного совета «О повышении роли субъектов Российской Федерации в решении перспективных задач социально-экономического развития». Калининград. 02.07.2005. <http://archive.kremlin.ru/text/appears2/2005/07/02/96308.shtml>

⁴⁰ Выступление В.И. Матвиенко Там же.

прессе. На фоне восторженной реакции политической элиты, оценившей данное событие как поворот в политике государства и отношениях Центр — регионы, интерпретация, возобладавшая в научно-экспертской среде, оказалась более сдержанной.

Отвергнув гипотезы о «региональном бунте», с одной стороны, и о разыгранном сценарии продвижения идей президента через доверенного губернатора, Р. Туровский описывает это событие как взаимовыгодное сотрудничество сторон. Следуя «логике политического компромисса», президент в преддверии выборов идет на уступки губернаторам ради их «административного ресурса» в регионах, а главы регионов спешат «безнаказанно формулировать свои пожелания центру», так как они «почувствовали» изменение политической конъюнктуры на федеральном уровне.⁴¹

Таким образом, несмотря на важное место термина «федерализм» в дискурсе петербургского губернатора и в риторике данного Заседания Госсовета критика президентской реформы не является запросом на изменение принципов федеративных отношений, а сводится к решению губернаторами задачи аккумуляции властных ресурсов в виде полномочий по управлению регионами. Кроме неформальных практик персонального «торга», для достижения этих целей может использоваться и потенциал публичного дискурса — действенное средство легитимации своих претензий на власть требованием управляемости региона.

Этот вывод вписывается в концепцию российского централизованного федерализма как инструмента целостности государства и устойчивости власти президента, с одной стороны, и как средства продвижения губернаторских интересов — с другой.

Тексты шести Ежегодных Посланий, объединенных жанром программного политического выступления, составляют дискурс региональной идентичности. С помощью концептуального анализа было выявлено два основных концепта —

⁴¹ Туровский Р. С Запада потянуло полномочиями. (Записал А. Липский) // Новая газета № 48 от 07.07.2005 <http://old.novayagazeta.ru/data/2005/48/16.html> / Центр политических технологий <http://www.cpt.ru/att908.php>.

«Санкт-Петербург» и «конкурентоспособность», тесно связанных между собой на всех трех структурных уровнях: вербальных формул, содержания, образов.

Сопряжение концептов на первом уровне выражается в том, что вербальные формулы обоих концептов совпадают, то есть все словесные выражения, обозначающие Петербург, относятся к семантическому ряду конкурентоспособности, ассоциируя город именно с этим качеством. Из всех понятий, определяющих Петербург, только одно — «наш общий дом» — можно считать нейтральным по отношению к концепту конкурентоспособности. Все остальные суть выражение этого концепта: «конкурентоспособный мегаполис», «мировой деловой и культурный центр», «культурно-туристический центр», «лидер российской модернизации», «центр принятия ключевых решений», «центр притяжения ресурсов, людей, талантов, интеллекта», «вторая столица России», «футбольная столица России», «чемпион не только в футболе». (2008)⁴² Ключевым понятием, определяющим оба концепта является вербальная формула «город-лидер».

Значение этих понятий повышается в силу композиционных решений. Находясь в самом начале текстов, они задают рамку восприятия и смысловую доминанту всех Посланий. Лидерство, конкурентоспособность, победа выступают, таким образом, как императив или миссия Петербурга и являются квинтэссенцией осмысления жизни городского сообщества.

Связь концептов «Петербург» и «конкурентоспособность» на уровне содержания означает переплетение их семантических полей и выражается в том, что состояние всех сфер жизни города описывается в терминах первенства в России и превосходства над ее другими субъектами. Таким образом, успех и высокие амбиции трактуются как неотъемлемые характеристики региона и важная часть петербургской идентичности.

⁴² Здесь и далее в скобках указывается год послания: Ежегодное послание Губернатора Санкт-Петербурга.

09.06.2004 <http://www.gov.spb.ru/gov/governor/zaks/poslanie>;
30.03.2005 http://www.gov.spb.ru/gov/governor/zaks/30_march_2005;
29.03.2006 http://www.gov.spb.ru/gov/governor/zaks/29_March_2006;
23.05.2007 http://www.gov.spb.ru/gov/governor/zaks/23_may_2007
23.04.2008 http://www.gov.spb.ru/gov/governor/zaks/23_april_2008
22.04.2009 http://www.gov.spb.ru/gov/governor/zaks/22_apr_2009

Рост промышленного производства в Петербурге выше, чем в России. Наш порт стал крупнейшим портом Балтики, а по сухим грузам — и Российской Федерации. (2005)

Петербургу присвоено первое место в главной номинации «За минимальный инвестиционный риск». (2006)

Наш город укрепляет лидерские позиции и в спорте высших достижений. (2006)

Петербург может и должен стать лидером в создании национальной инновационной системы. (2008)

Остается неизменным лидерство Петербурга по качеству образования. (2008)

Уровень безработицы в Петербурге ниже, чем по России в целом. (2009)

Петербургский художественный продукт должен быть безупречным. (2009)

Показательна связь концептов и на уровне использования образных средств. В текстах Посланий повторяется один и тот же многофункциональный образ, который, согласно теории политического дискурса, может быть определен как прецедентный.⁴³ Это историческая фигура Петра I — олицетворение города и символ успеха — органично соединяющая в себе факт основания Петербурга как столицы России, идею реформы по европейскому образцу, энергию «прорыва» и образ сильного правителя. Конструирование концепта Петербурга как европейской территории и авангарда модернизации в России можно расценить как символическую манипуляцию геополитическими координатами — перенос региона из национального пространства в европейское и преодоление иерархии Центр — регионы. С помощью прецедентного образа и других выразительных языковых средств в текстах формулируется сверхзадача существования города — борьба за утраченный высокий статус. Необходимость реабилитации Петербурга на символическом уровне выступает в качестве осмыс-

⁴³ Образ, связанный «с прецедентной ситуацией, широко известной носителям языка», являющийся именем — символом и указывающий на некоторую «эталонную совокупность определенных качеств». Гудков Д. Б. Прецедентные феномены в текстах политического дискурса // Язык СМИ как объект междисциплинарного исследования: Учеб. Пособие / Отв. ред. М.Н. Володина. М.: Изд-во Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова. 2003.

ления коллективной идентичности и артикулируется в тексте как «новое позиционирование» города. Наднациональное (европейское) измерение и готовность к «прорыву» трактуются как характеристики самобытности Петербурга, то есть как исконно присущие и укорененные в его истории черты.

С первых лет существования Санкт-Петербург был естественным мостом, связывающим Россию с Европой. (2004)

В нашем сознании не должно быть места провинциальным комплексам «великого города с областной судьбой». (2005)

Инновационный стиль управления городом позволяет перешагивать сразу несколько ступеней на пути модернизации. Наша тактика — это прорыв, а не убаюкивающая неторопливость по принципу step by step. (2005)

Город возвращает себе европейское лицо, изначально данное нам Петром Великим. (2006). Мы ушли навсегда от той провинциальности, в которую десятилетиями искусственно загоняли город. (2006)

Петербург по рождению своему — международный мегаполис. (2007)

Нам дано четыре года — и право на один успешный прыжок. (2007)

Триста лет назад Петр построил северный парадиз, чтобы придать России новый импульс, вытащить ее на путь мировой цивилизации (2008).

Как и предполагает специфика речевого жанра программного выступления, региональный лидер, ориентируясь на поддержку местного сообщества, должен обращаться к корням локальной идентичности, подчеркивать особенность территории и создавать позитивный образ власти. Сходные черты отмечаются и в программных текстах лидеров некоторых западноевропейских городов и регионов: выявляются тесно связанные между собой концепт территории и концепт конкурентоспособности, а также символическое перенесение региона из национального пространства в европейское и мировое.⁴⁴ На этом фоне особенностью петербургских текстов

⁴⁴ Даугавет А.Б. Дискурс местной власти в России и во Франции // Власть в России: элиты и институты / Под ред. А.В. Дуки. СПб.: Интерсоцис, 2009. С.294–324.

выглядит слияние дискурса региональной идентичности с дискурсом сильной власти, непримиримой к публичной оппозиции.

Историко-архитектурный облик Петербурга — наш главный актив <...> Мы осознаем это и без помощи разного рода «помощников», которые почему-то взялись раскрывать нам глаза на вещи очевидные. <...> Группы «доброхотов», в т.ч. заезжих из Москвы, которые буквально зомбируют население криками и стонами о сотнях памятников архитектуры, якобы потерянных в самые последние годы. <...> Вокруг сохранения Петербургом культурного наследия переплелись вполне определенные экономические и политические интересы. И я понимаю, кто и для чего искусственно поднимает градус общественного волнения, буквально нагнетает истерию, собирает подписи под открытыми письмами. Скандалы проектируются и планируются, как спецоперации. <...> Я хочу предупредить такого рода недобросовестных людей: в рамках действующего законодательства мы вынуждены будем за дезинформацию, за ложь привлекать их к ответственности. (2008)

Заключение

Проведенный анализ позволяет говорить о неоднородности и, следовательно, о многофункциональности дискурса губернатора Санкт-Петербурга В. Матвиенко в период административной реформы, что, в свою очередь, может свидетельствовать о сложности существующих отношений и взаимной заинтересованности федерального центра и регионов.

В рамках той роли, которая отводилась главам регионов в процессе административной реформы президента, стратегия губернатора Петербурга выглядит вполне логичной. Наиболее актуальной задачей в этом регионе является сдерживание оппозиционных настроений, как в элиты, так и среди населения. Воспроизведение президентского проекта на уровне региона заключалась в обеспечении авторитарного порядка при доминировании демократической риторики: подчинение элит губернатору и построение региональной вертикали власти, а

также мобилизация сознания элит и населения средствами программного политического дискурса — амбициозного проекта Петербурга как города-лидера.

Публичная артикуляция требований субъектов федерации на фоне многолетнего устоявшегося дискурса региональной идентичности могла бы показаться реальным «запросом» региона на увеличение своей автономии, если бы не последовательная поддержка всех инициатив федерального центра по укреплению «вертикали» власти.

Всеобщий дискурс поддержки как постоянное проявление лояльности, являясь условием сохранения главами регионов своих позиций во властной иерархии, цементирует созданную централизованную конструкцию. В этом контексте «право» отдельных губернаторов на эпизодическую критику в адрес президентской администрации и выражение претензии регионов на возврат определенных полномочий говорит не о реальном диалоге между уровнями государственной власти, а о стремлении максимизировать федералистскую риторику в государственном дискурсе и использовать пространства для «маневра», доступного сильным регионам. Поддержка и развитие концепции региональной идентичности в этой модели федеративных отношений играет роль потенциального аргумента в «переговорах» с центральным правительством — источника легитимации регионом своих притязаний на более выгодный «передел» властных полномочий. С этой точки зрения становится понятным, почему концепт Петербурга, воссозданный в губернаторском дискурсе региональной идентичности, не имеет ничего общего с безликой «единицей административно-территориального разделения труда», к которой, по словам А. Хайнемана-Грюдера, сводит роль регионов президент Путин.⁴⁵

Можно сказать, что сложившаяся модель федеративных отношений функционирует посредством дискурсивной стратегии власти на разных этажах административной иерархии. Отношения лояльности, торга, давления, притязания имеют свои дискурсивные формы, которыми владеют и которые постоянно практикуют участники взаимодействия.

⁴⁵ Heinemann-Gruder A. Указ. соч. С. 58.

Содержание этого взаимодействия соответствует описанной в литературе модификации «федерализма по-росийски»: ярко выраженный вектор унитаризма, «вертикальности», который «уживается» с регионалистскими, самоидентификационными и даже, на символическом уровне, «центробежными» настроениями. Эти тенденции сосуществуют в определенном балансе, как и соответствующие им дискурсы поддержки и региональной идентичности, последний из которых принимает время от времени более радикальную форму критического «запроса» полномочий у центра. Однако, при всей кажущейся гармонии и при всем соответствии описанным в литературе моделям «централизованного» или «имперского» федерализма направление дальнейшего развития симбиоза поднявшейся центральной власти и разнородных адаптированных к системе регионов является, скорее, проблематичным, так как временный по своей природе унитарный федерализм не формулирует будущего проекта федеративного устройства России.

ФЕДЕРАЛИЗМ В СВЕТЕ ПРОБЛЕМ ЭФФЕКТИВНОСТИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА 2000-Х ГГ. ВЗГЛЯД С ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА.

Анатолий Савченко¹

Рассматривая российский федерализм 2000-х годов «с дальневосточной перспективы», мы используем государствоцентрированный подход, который предполагает анализ обозначенной в названии статьи проблемы в двух измерениях — системном и геополитическом. С точки зрения системного измерения, государство рассматривается как система с определёнными целями и способами функционирования; с точки зрения геополитического, — речь идет о конкретной территории с определённым набором ресурсов, преимуществ и напряжений.

Гигантское и разнообразное российское пространство традиционно приводится в качестве едва ли не решающего аргумента в пользу федеративного устройства. При этом часто упускается из виду два взаимосвязанных момента: во-первых, обширное пространство порождает многочисленные и разнообразные геополитические напряжения, требующие концентрации и активного перераспределения финансовых, человеческих и организационных ресурсов; во-вторых, российское пространство намного превосходит наличный демографический потенциал для его освоения. Следствие последнего фактора — резко снижающаяся плотность экономической жизни и всех её атрибутов: городов, коммуникаций по мере движения с запада на восток. Географический масштаб намного превосходит масштаб социальный, и, в этом смысле, согласно наблюдению академика Н. Моисеева, Россия — это страна больших расстояний, а не большого пространства.

¹ Анатолий Евгеньевич Савченко кандидат исторических наук, научный сотрудник Института истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН, г. Владивосток

Российский Дальний Восток — это эхо последнего трехвекового (сер. XVII–XIX вв.) цикла территориальной экспансии — одного из самых длинных и наиболее успешных в мировой истории². Эти территории закреплялись в составе российского государства при совершенно других демографических и геополитических условиях, с помощью ресурсов (прежде всего человеческих), которых в настоящее время уже нет в распоряжении власти. Современная Россия, со своей огромной территорией, балансирует на тонкой грани между преимуществом в размерах и ресурсах и бременем чрезмерного территориального расширения³. Чтобы реализовать потенциальные преимущества от обладания Дальним Востоком требуются экстраординарные инструменты, нестандартные решения и концентрация ресурсов, в своём объеме далеко превосходящих те, что может предоставить данный регион. Достаточно сказать, что в не самом экономически благополучном 2011 г. инвестиции в Дальний Восток составили порядка триллиона рублей — в основном бюджетных, или связанных с государством компаний⁴. Перечисленные противоречия, видимо, объясняют не только отсутствие единства в экспертном сообществе по поводу необходимости ускоренного развития восточных районов страны, но и импульсивность дальневосточной политики. К слову, перспективы развития этого региона выглядят крайне туманными в условиях широкой демократии и полноценного федерализма. В России около 80% людей проживает на европейской территории, в то время как на стратегически важном Дальнем Востоке

² Турчин П. В. Историческая динамика. На пути к теоретической истории. М.: Издательство ЛКИ, 2007. — 368 с. С. 257.

³ Чрезмерное территориальное расширение и порождаемые им ресурсный дефицит и политические противоречия — ключевой фактор системной и территориальной дезинтеграции государств. В частности именно на основе геополитической теории и гипотезы чрезмерного территориального расширения Р. Коллинз ещё в 1980-и году сделал научное предсказание коллапса и дезинтеграции Советского Союза. См. подробнее: Коллинз, Р. Предсказание в макросоциологии: Случай советского коллапса // *Время мира: Альманах*. Вып. 1.: Историческая макросоциология в XX веке / под ред. Н. С. Розова. — Новосибирск, 2000. — С. 234–278.

⁴ Интервью полномочного представителя Президента РФ в ДВФО В. Ишаева ведущим региональным газетам о социально-экономической ситуации на Дальнем Востоке. 1 марта 2012 г. Доступно: <http://dfo.gov.ru/index/php?id=44&oid=2508>

лишь около 4,5%, поэтому убедить не только большую часть населения, но и региональную элиту остальной части страны в том, что именно малонаселённый Дальний Восток требует приоритетного внимания — будет чрезвычайно трудно.

Более того, сами дальневосточники вряд ли готовы бороться за выработку и проведение эффективной политики по развитию этой территории. Социологическое исследование, проведённое в 2010 г. в шести регионах Дальнего Востока выявило, что 61% от числа опрошенных дальневосточников были готовы покинуть регион, если им представится такая возможность⁵. Если значительная часть наиболее активных и квалифицированных людей не связывает с Дальним Востоком своего будущего, вряд ли возможно говорить о формировании здесь какого-либо гражданского общества на основе региональных интересов. К этому региону как нельзя лучше подходит риторический вопрос В. Найшуля: «Любое ли человеческое множество способно выбирать себе начальство? Можно, например, устроить выборы начальника Курского вокзала проезжающими пассажирами. Даже если это будут безукоризненные демократические выборы, всё равно никакой пользы от такой демократии не будет»⁶. Но не являются ли Восточные районы страны «большим вокзалом»? Здесь, в советские времена, был наиболее значительный приток населения, обеспечиваемый миграционным притоком, который с крахом советской системы сменился на не менее интенсивный отток — регион за постсоветский период по сегодняшний день уже потерял около четверти своих жителей.

Региональная политика на Дальнем Востоке, где, как заметил российский чиновник начала XX века, «администрация появилась раньше населения», традиционно была исключительно делом государства, подчиняясь не столько экономическим, сколько геополитическим соображениям⁷. В силу объективных причин она не может быть «популярной» и исходит из

⁵ Ларин В.Л., Ларина Л.Л. Окружающий мир глазами дальневосточников: эволюция взглядов и представлений на рубеже XX–XXI веков. — Владивосток: Дальнаука, 2011. — 312 с. С. 87–90.

⁶ Как строить Российскую империю. Интервью с Виталием Найшулем. Доступно: <http://www.polit.ru/analytics/2004/11/01/zembla.html>

⁷ Цит. по: Ремнев А.В. Россия Дальнего Востока. Имперская география власти XIX-начала XX веков: Монография. — Омск, 2004. — 552 с. С. 13.

совершенно иных задач. В связи с этим не кажется случайным, что стратегические вопросы развития Дальнего Востока рассматриваются не в Министерстве экономического развития, а в Совете Безопасности.

Всё это, надеюсь, показывает, что российское пространство порождает не только запрос на федерализм, но и противоположный ему импульс к цельности и вертикальной интегрированности системы государственного управления. В свете сказанного о факторе пространства, не забудем, что истоки сложившейся в 2000-е гг. политической системы в России если не формально, то символически связаны с событиями в другом геополитически «нагруженном» регионе — Кавказе. Сам стремительный рост популярности В.В. Путина связан с военной операцией в Чеченской республике, отмена выборности губернаторов последовала после трагических событий в Северной Осетии.

Хотя пространственный фактор и задаёт довольно жесткие рамки для политической системы страны, это всё же только «рамки», в которых могут разворачиваться как процессы демократизации и федерализации, так и противоположные тенденции. Истоки внутривластного курса В.В. Путина следует искать в начальных условиях, сложившихся к моменту его прихода к власти. С позиции государство-центрированного подхода для нас важно то, что из перечня критериев «государственности», или «силы» государства, Россия к началу 2000-х гг. не соответствовала ни одному. Здесь мы бы не нашли в то время ни идеологической и институциональной согласованности, ни должного уровня независимости государственных структур от частных интересов, ни способности государства эффективно проводить свою политику⁸. И даже такое упрощённое веберовское определение государства как организации обладающей монополией на легитимное насилие, «не работало» применительно к России конца 1990-х — начала 2000-х гг., где эта легитимность оспаривалась как на отдельных тер-

⁸ McFaul, Michael (1997), «When Capitalism and Democracy Collide in Transition: Russia's «Weak» State as an Impediment to Democratic Consolidation», Working Paper №. 1 — источник: Томпсон У. Снежная Венесуэла? «Ресурсное проклятие» и политика России // Прогнозис. С. 153; Каппелли О. 2009. «До-современное» государственное строительство в постсоветской России // Прогнозис. — № 1 (17). — С. 131–175. С. 138.

риториях, (наиболее явно, опять же на Кавказе — в Чеченской республике), так и целом по стране — различными организованными группами «силовых предпринимателей»⁹.

Причинно-следственная связь деградации государственности и политического курса В.В. Путина отчётливо видна из его первого Послания Федеральному собранию. Эта речь, произнесённая перед депутатами и губернаторами в июле 2000 г., была посвящена построению «сильного» («эффективного») государства. Данная тема в том или ином контексте насчитывает в Послании десять упоминаний, а «совершенствование политической системы и строительство эффективного государства» шло первым в перечне стратегических задач¹⁰.

Именно в сфере взаимоотношений Центр-регион оказались сконцентрированы если не главные, то первостепенные вызовы политике укрепления государственности. Социально-экономическая структура большинства территорий, унаследованная от СССР, позволяла губернаторам эффективно выстраивать сети взаимоотношений патрон-клиент (сети доверия), что превращало их едва ли не в единоличных «хозяев» управляемых ими регионов¹¹. Наряду с теневыми структурами (т.н. «семья», «олигархи»), губернаторы как раз и выступали «альтернативными центрами власти», имея возможность с одной стороны избирательно лоббировать в центре интересы тех или иных хозяйственных групп, а с другой — блокировать политику Центра на местах.

В 1990-е гг. губернаторам удалось замкнуть на себя не только значительную часть материальных (Россия к концу 1990-х годов экономически являлась самой децентрализованной федерацией мира с соотношением федерального и реги-

⁹ Волков В.В. Силовое предпринимательство: экономико-социологический анализ. М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2005. — 350 с.

¹⁰ Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ: 2000 год. Доступно: http://www/intelros/ru/2007/01/17/poslanie_prezidenta_rossii_vladimira_putina_federalnomu_sobraniju_rf_2000_god.html

¹¹ Бри М. Региональные политические режимы и системы управления // Россия регионов: трансформация политических режимов. М.: Изд-во «Весь Мир», 2000. С. 71. Дерлугьян Г. Адепт Бурдые на Кавказе: Эскизы к биографии в миросистемной перспективе / Авторизированный перевод с английского. М.: Издательский дом «Территория будущего», 2010. — 560 с. С. 437–442.

онального бюджетов 40% к 60%)¹², но и символических ресурсов. Когда уровень народной поддержки президента колеблется между 5 и 15 %, на фоне 68–76 % у наиболее сильных губернаторов¹³ — последние получают возможность говорить от имени народа, наращивая свою «переговорную силу» в торге с Центром. Более того, когда региональный лидер входит в число наиболее популярных политиков в стране и завладевает долей информационного поля для выражения своей позиции по различным вопросам, когда он начинает просчитывать свои действия не только в контексте интересов региона, но и с прицелом выхода на общероссийскую политическую сцену — во взаимоотношениях Центр-регион стремительно вымывается конструктивное содержание. Помня о двух «идеальных типах» политики, выделенных М. Вебером, можно заключить, что во взаимоотношениях Центр-регион было всё меньше «управления» и всё больше «борьбы»¹⁴. Кульминацией этих тенденций была открытая заявка наиболее сильных региональных лидеров на овладение политическим Центром — имеется ввиду создание избирательных блоков «Отечество — Вся Россия» для участия в выборах в Государственную Думу 1999 г.

Российский федерализм и масштабная децентрализация 1990-х гг., конечно, не являлись причиной деградации государственности, но они, несомненно, были её следствием. В начале 2000-х гг. соотношение символических ресурсов Центра и регионов изменилось не в пользу губернаторов. Это, а также провозглашённый курс на укрепление государства означали, что вынужденные формальные и неформальные уступки Москвы, сделанные на протяжении 1990-х гг., должны быть пересмотрены — однако ход и последствия данной «революции» зависели уже от других факторов.

¹² Гельман, В.Я. Центр и регионы в России: От децентрализации к рецентрализации // Федерализм и российские регионы: сб. статей РАН ИНИОН /отв. ред. Н.Ю. Лапина, В.П. Мохов. — М., 2006. — С. 95–118. С. 99.

¹³ Уровень поддержки Президента России Б.Н. Ельцина приведён по данным фонда «Общественное мнение» за 1995 г., данные поддержки губернаторов приведены по результатам выборов губернатора Приморского края Е. И. Наздратенко получившего в декабре 1995 г. 68,55% голосов избирателей, и губернатора Хабаровского края, получившего на губернаторских выборах в декабре 1996 г. 76,93% голосов.

¹⁴ Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. С. 644–707.

Шанс для качественного рывка российского федерализма возникал в связи с тем, что траектория укрепления государства до определённого момента совпадает с траекторией движения к демократии¹⁵. Президенту В.В. Путину удалось на этом пути довольно многое. Был восстановлен такой атрибут государства как монополия на легитимное насилие. Независимые центры власти в лице региональных правителей были ограничены в своей самостоятельности и интегрированы в единую административную вертикаль, а, следовательно, возросла и способность государства реализовывать свою политику. Правда, этот шаг дался дорогой политической ценой. В.В. Путин вынужден был решать непростую задачу — обеспечить подконтрольность губернаторов, не умножая при этом число своих политических врагов. Централизаторский курс начала 2000-х гг. проводился в лучших традициях «стратегии конфликта», предполагавшей позиционную борьбу, в ходе которой обе стороны — и Центр, и регионы — наблюдали, интерпретировали и предугадывали поведение друг друга¹⁶. Губернаторы не отдали свою власть, но обменяли её на определённые политические гарантии. Об этом свидетельствует удивительная стабильность губернаторского корпуса на протяжении всех двух сроков В.В. Путина. Сильные губернаторы, как правило, сохраняли свои посты, те, кто уходил с должности (Е.И. Наздратенко в Приморском крае, В.А. Яковлев в Санкт-Петербурге) сначала шли на повышение, и лишь затем плавно сводились в политическое небытие. В полном соответствии со стратегией конфликта, Приморский губернатор С.М. Дарькин был первым, кто поставил вопрос о доверии перед Президентом страны, прекрасно понимая, что первое назначение по новой системе будет «сигналом» для остальных региональных лидеров — в этих условиях его шансы сохранить пост многократно возрастали. Радикальное обновление губернаторского корпуса началось лишь при Президенте Д.А. Медведеве, который, очевидно, не был связан какими бы то ни было обязательствами с региональными лидерами.

В целом нельзя не признать политического мастерства, с каким была проведена централизация — губернаторам обеспе-

¹⁵ См. подробно: Тилли Ч. Демократия М. АНО «Институт общественного проектирования», 2007. 263 с.

¹⁶ Шеллинг, Т. Стратегия конфликта. — М.: ИРИСЭН, 2007. — 366 с. С. 35.

чивались определённые гарантии и благоприятные условия, параллельно их власть уравновешивалась созданием Федеральных округов, формировались инструменты федерального вмешательства вплоть до отстранения от должности, ликвидировались институты регионального влияния на политический Центр (реформа Совета Федерации 2000–2002 гг.). Затем, в конце 2004 г., губернаторы лишаются символического ресурса (возможности получить народную поддержку на выборах). Сам момент объявления отмены выборов губернаторов был выбран не случайно — страна была в шоке от трагедии в Беслане и публично выступать против президентских инициатив, позиционировавшихся как курс на укрепление государства, в той атмосфере было почти безнравственно. Было сделано всё, что бы региональная вольница времён Б.Н. Ельцина не повторилась при любой политико-экономической конъюнктуре. В конечном счёте, региональные лидеры, возвращаясь к веберовской типологии, перестали быть политиками, но стали государственными управленцами главной целью которых является проведение политики Центра на местах. Яркий символ этих перемен — бывший Хабаровский губернатор В.И. Ишаев, влиятельный и независимый региональный лидер в 1990-х гг., а в настоящее время — официальный проводник политики Москвы, Полномочный представитель Президента в Дальневосточном федеральном округе.

Ограничение независимых центров власти — это лишь первый шаг на историческом пути к устойчивой демократии, за которым должна последовать интеграция сетей доверия в публичную политику¹⁷. Российская же политическая система двинулась по иной траектории. С отменой прямых губернаторских выборов произошла централизация прежде регионально-замкнутых сетей доверия, их переориентация на центральную власть. При этом не было никаких признаков интеграции этой огромной бюрократической сети доверия в публичную политику. Наоборот, взаимоотношения Центр-периферия всё больше смещались в неформальную сферу, напоминая ситуацию брежневских времён. Но в данном случае, уместно предположить, что решающую роль сыграл более фундаментальный фактор, нежели конъюнктурный расчёт власти.

¹⁷ Тилли Ч. Демократия М. АНО «Институт общественного проектирования», 2007. 263 с. С. 131.

Ч. Тилли на примере тысячелетнего периода европейской истории показал зависимость характера государства от видов и уровня концентрации доступных ему материальных ресурсов. Главное в том, что государству для получения необходимых материальных средств приходится вступать в переговоры, как с местными носителями власти, так и с населением по поводу изъятия доли ресурсов общества. В зависимости от характера экономики того или иного государства формировались институты либо согласования, либо принуждения¹⁸.

Перенеся эту схему на новейшую российскую историю, мы можем видеть, что в 1990-е гг. государство, пусть и вынужденное тотальным дефицитом ресурсов, приступило к развитию институтов согласования. Подтверждением этому являются 46 подписанных договоров о разграничении полномочий и предметов ведения между Центром и региональными уровнями власти в период с 1994 по 1999 гг., введение выборности губернаторов и глав местного самоуправления. На этом пути открывалась перспектива возрождения российского государства «снизу» путём налаживания каналов взаимодействия с обществом с целью мобилизации его ресурсов. Эта работа была отодана на откуп регионам и в силу своей сложности и отсутствия быстрой отдачи оказалась ими фактически проигнорированной. Региональные лидеры направили свой окрепший политический вес на «выбивание» централизованных ресурсов полученных от продажи сырья, внешних и внутренних займов. Это косвенно признавалось и в самом Министерстве региональной политики в начале 1999 г., где констатировали: «...несмотря на расширение прав на введение собственных налогов, именно отчисления от федеральных налогов в настоящее время составляют основу доходов бюджетов регионов»¹⁹.

На фоне этого провала, централизаторский курс 2000-х гг. совпал с резким увеличением цен на нефть, обеспечивших чрезвычайно благоприятную политическую конъюнктуру. Центр стремительно лишал губернаторов символических и админист-

¹⁸ Тилли Ч. Принуждение, капитал и европейские государства. 990-1992 гг. М. «Территория будущего», 2009. — 360 с. С. 150–157.

¹⁹ Государственный архив Российской Федерации Ф. 10104. Оп. 1. Д. 2. Л. 162.

ративных ресурсов, в итоге отпала необходимость и в формализованных институтах согласования. С позиции сегодняшнего дня можно уверенно делать вывод, что стратегическая цель, заявленная В.В. Путиным в его первом президентском Послании выполнена лишь отчасти. Была обеспечена внешняя подконтрольность и лояльность бюрократии, в то время как задача построения развитой инфраструктуры взаимодействия государства и общества — фундамента эффективного государства, отпала за ненадобностью. Высокие цены на нефть, а федеральный бюджет России формируется в настоящее время в основном за счет двух налогов (на добычу полезных ископаемых и НДС), сняли эту задачу с повестки дня, так как государство получает необходимые ресурсы без всякого согласования с обществом или элитными группами. Исключение, возможно, составляет узкий круг ключевых игроков сырьевой промышленности.

Ценой за промедление с развитием инфраструктуры взаимодействия государства и общества является консервация невысокого уровня эффективности государства. Исключение общества из процесса принятия важнейших решений и контроля за их исполнением имеет оборотной стороной проблему ответственности нижестоящих уровней власти. Необходимость выстраивания «механизмов ответственности» признавал министр регионального развития в 2006–2007 гг. Д.Н. Козак, признавший вместе с этим и то, что даже созданные институты централизованного контроля в регионах начинают жить собственной жизнью²⁰.

Проведённый анализ позволяет сделать ряд выводов.

Во-первых, исторический опыт строительства федерализма в России говорит о том, что вопрос о договорных отношениях между центром и регионами является частным аспектом более общей проблемы взаимоотношений государства и общества.

Во-вторых, в российских условиях можно выделить ряд факторов как ограничивающих, так и стимулирующих разви-

²⁰ Стенограмма парламентских слушаний «О состоянии государственной региональной политики в Российской Федерации и ее правового регулирования» 25 октября 2007 года. С. 10–14. Доступно: <http://www.council.gov.ru/events/parliament/item/90/>

тие федерализма. В течение 2000-х гг. доминировали препятствующие факторы:

- а) огромное и разнообразное пространство, которое требует концентрации и активного перераспределения ресурсов, порождая стремление к вертикальной интеграции власти;
- б) сырьевая экономика — такой способ мобилизации ресурсов освобождает Центр от формализации институтов согласований с обществом и элитными группами;
- в) отсутствие развитой инфраструктуры взаимодействия власти и общества.

Наряду с вышеприведенным перечнем можно выделить и факторы стимулирующие развитие федеративных отношений, действие которых начинает проявляться на современном этапе:

- а) опять же — огромное российское пространство, на котором практически невозможно наладить эффективную властную вертикаль на основе бюрократического контроля;
- б) неэффективность сложившейся системы управления для модернизации страны и её территориального обустройства. Современные мега-проекты территориального развития — такие, как Саммит АТЭС во Владивостоке, или Олимпиада в Сочи являются отражением слабости российского государства. Это то, что Дж. Скотт назвал «миниатюризацией совершенствования и управления»: из-за трудности или невозможности осуществить масштабные преобразования во всей стране, государство концентрирует усилия и ресурсы в нескольких образцовых «точках»²¹.

В свете вышеперечисленных факторов перспективы развития федерализма, как и демократии в целом, зависят от выбора, который предстоит сделать политической элите России: направить возросший потенциал государства на масштабную модернизацию страны, или же сосредоточиться на обеспечении политической стабильности и сохранении существующего положения вещей.

²¹ Скотт Дж. Благими намерениями государства. Почему и как проваливались проекты улучшения условий человеческой жизни. М.: Университетская книга, 2005. 576 с. С. 399–400.