

# Проблема вынужденной федерализации

Огромная территория России, ее многообразие и заложенный в Конституции федеративный порядок создают дополнительные ограничения на пути демократизации страны

Ирина Бусыгина, Михаил Филиппов

**Н**ынешняя общественно-политическая система России была сформирована в условиях благоприятной мировой экономической конъюнктуры, которая на протяжении десяти лет создавала возможности для непрерывного роста бюджетных ресурсов государства и повышения доходов населения. С 2000 года постепенное улучшение экономических условий происходило на фоне высокой популярности президента. Российские власти объявляли важнейшей целью экономическую и политическую стабильность. Между тем критики выстроенной при Путине политической системы указывали, что ключевым ресурсом политической стабильности является высокий рейтинг российского руководства. Система как таковая еще ни разу не проходила проверку на устойчивость при понижении рейтинга высшего должностного лица, а потому не ясно, какие нагрузки она может выдерживать и насколько велика ее способность к адаптации в кризисных условиях. Без такой проверки о стабильности политической системы говорить по меньшей мере преждевременно. В конце 2008 года из-за мирового экономического кризиса ситуация в России принципиально изменилась: доходы россиян стали уменьшаться, начала расти безработица. В случае затяжного экономического кризиса популярность россий-

ского руководства может упасть; такое падение и станет первым серьезным испытанием существующей политической системы.

В нашей статье мы исходим из того, что продолжение мирового экономического кризиса — вынужденно — создаст запрос на реформы в России. Иными словами, внешние шоки и кризисы могут стать стимулом для поиска новых моделей, теорий, политических инноваций. В этом случае между возможными «проектами» по выходу из кризиса развернется конкуренция: сторонники альтернативных решений будут стараться убедить себя и других в том, что они наиболее адекватно понимают суть проблем и могут предложить оптимальные решения.

Для успеха демократических реформ в любой стране существует немало препятствий и ограничений. Как объяснял на страницах этого журнала Леонид Григорьев<sup>1</sup>, важнейшим требованием для осуществления модернизации и реформ является наличие коалиции политических сил, которая опирается на граждан и различные (конкурирующие) группы бизнеса и может в течение длительного времени поддерживать реформаторский выбор. При этом неизбежны серьезные разногласия и конфликты интересов внутри коалиции по поводу возможных целей и приоритетов развития страны и, соответственно, направлений реформ.

Формирование такой коалиции в сегодняшней России кажется маловероятным. Однако мы полагаем, что при дальнейшем ухудшении экономической ситуации готовность элит создавать такую коалицию и рассматривать возможные варианты реформ может существенно повыситься.

Вслед за Антоном Олейником мы признаем, что кризис «делает пороки существующих “правил игры” рельефными, облегчает осознание необходимости действовать, а не сидеть сложа руки, искать эффективные альтернативы»<sup>2</sup>. На этом основании мы стремимся, подобно Олейнику, видеть в кризисе источник оптимизма, но тем не менее вероятность оптимистического сценария кажется нам не слишком высокой. Наша задача — показать, что дополнительными ограничениями на пути демократических преобразований могут стать размер страны, ее многообразие и федеративный порядок, заложенный в Конституции.

### **Демократизация и федерализм в России: ограничения, связанные с размером и разнообразием страны**

Одна из наиболее серьезных проблем, возникающих на пути демократической трансформации России, связана с размером страны и ее территориальным устройством. Огромное географическое пространство России и ее многонациональный состав будут неизбежно ограничивать скорость и характер проведения реформ, сильно повышая издержки и риски.

Многие авторы, обсуждающие тему возможного демократического будущего России, исходят из того, что с началом демократической трансформации произойдет и возврат к федеративным принципам, в частности, к выборности губернаторов. Согласно опросам, большинство россиян хотели бы, чтобы губернаторы избирались путем народного голосования<sup>3</sup>. Даже те, для кого демокра-

тические преобразования нежелательны, признают, что в условиях экономического кризиса и сокращения бюджетных ресурсов федерального центра определенная степень «вынужденной федерализации» неизбежна<sup>4</sup>.

На основании теоретического анализа и практического опыта других государств можно заключить, что демократическая политическая система в большой и многонациональной стране возможна только на основе федеративного государственного устройства. Действительно, все большие многонациональные демократические государства являются федеративными<sup>5</sup>. И напротив, ни одно из *современных* многонациональных государств, отказавшихся от практики федерализма, пока еще не преуспело в демократическом развитии. С другой стороны, все большее число исследователей приходит к выводу, что федерализм — сложная и «капризная» конституционная форма государства, для которой требуется как минимум хорошо функционирующая демократическая политическая система<sup>6</sup>. Без полноценной демократии, в особенности на региональном уровне, невозможно обеспечить стабильность, а значит, и эффективность федерации. Более того, в отсутствие развитого демократического процесса и партийной системы федерализм как конституционная форма приводит к росту анархии, которая либо заканчивается распадом федерации, либо провоцирует переход к жесткой централизации, то есть фактический отказ от федерализма. Такой теоретический вывод подтверждается как опытом последних лет Советского Союза, так и политической динамикой Российской Федерации. Отсюда следует, что Россия, по всей видимости, не сможет позволить себе «роскошь» федерализма, поскольку не является полноценной демократией ни на центральном уровне, ни тем более на уровне регионов.

Проблема взаимозависимости демократизации и строительства федеративных

отношений не сводится к тому, какой из двух процессов должен стартовать раньше. Более важным представляется то, что возврат к федерализму — будь то в результате демократической трансформации или как реакция на экономический кризис и ограниченные ресурсы Центра — неизбежно влечет за собой политическую нестабильность в регионах, вплоть до угрозы территориальной целостности страны. Такая угроза дает серьезный аргумент противникам демократизации, которые на этом основании требуют отказа от демократических методов. В более общем виде проблема заключается в том, что в российских условиях переход к институционализованной либеральной демократии на некотором этапе неизбежно сопровождается повышенными политическими рисками.

А потому этот переходный период вызывает опасения даже у тех, кто твердо убежден, что целью России должно быть развитие либеральной демократии. Социологические данные, полученные на основе работы с фокус-группами, подтверждают подобное предположение<sup>7</sup>.

Мы считаем, что в России для осуществления демократизации в целом и федерализации как части этого процесса (прежде чем возникнут первые положительные плоды таких реформ) необходимо время, вложение значительных экономических и политических ресурсов, и к тому же этот процесс сопряжен с серьезными рисками. Политические реформы потребуют терпения как от населения, так и от политических игроков. Меры, которые будут приняты на начальном этапе таких реформ, могут оказаться непопулярными и вызвать сопротивление со стороны влиятельных политических игроков и населения. Так что реформаторы должны будут проявить политическую волю: не только принять решение о проведении реформ, но и не отступать от непопу-

лярного курса, невзирая на краткосрочные и среднесрочные издержки.

Любые демократические реформы неизбежно ослабляют Центр и его способность контролировать положение дел в регионах, по крайней мере в кратко- и среднесрочной перспективе. При этом утрата Центром политических и экономических рычагов воздействия на регионы возвращает Россию в ситуацию 1990-х годов. Тогда многие демократически ориентированные эксперты исходили из принципа «нулевой суммы», то есть «или сильный Центр — или сильные регионы», но это противопоставление оказалось ошибочным. В стабильных федерациях сильны и Центр и регионы.

Одна из наиболее острых проблем связана с этническими регионами<sup>8</sup>. В 1990-е годы лозунги федерализма служили прикрытием и оправданием стихийной децентрализации, то есть массового присвоения регионами функций и полномочий федерального центра. С возникновением публичной политики «расколы» в обществе, прежде всего этнические, приобрели политическое значение, так что в этнических регионах мобилизация избирателей происходила под лозунгами суверенитета или даже автономии своей республики.

### «J-кривая» результатов экономических реформ

Обсуждая необходимость или желательность демократических реформ в России, нередко игнорируют проблему издержек переходного периода. Подразумевается, в частности, что движение в сторону демократизации и федерализации будет способствовать улучшению экономической и политической ситуации в стране и регионах. Например, Константин Сонин утверждает, что обществоведами установлена зависимость: «чем конкурентнее выборы, тем меньше коррупции». Поэтому для уменьшения коррупции в России пред-

лагается увеличить возможности для политической конкуренции — «в нашем случае это означает вернуть выборы губернаторов и избрать новый парламент по одномандатным округам»<sup>9</sup>.

Не вдаваясь в детали перехода к демократии («Это выяснится в конкретном политическом процессе. Формулы из политологических учебников здесь не работают»), Егор Гайдар призывает российское руководство поскорей вязаться в бой: «Важно принять стратегическую линию на демократическую трансформацию, а дальше решать конкретные

жек и результатов экономических реформ. В исследованиях указывается, что на первом этапе экономических реформ правительству следует готовиться к ухудшению экономической ситуации и только потом может наступить улучшение. В частности, экономисты предсказывали, что в посткоммунистических странах экономическому росту будет предшествовать падение объемов производства, нарастание инфляции и безработицы. В действительности в большинстве стран экономический упадок оказался даже глубже, чем прогнозировали экономисты. Заметим, что

## “Некоторые исследователи пришли к заключению о несовместимости одновременной либерализации экономики и демократизации политической системы”.

политические и технические вопросы»<sup>10</sup>. В качестве необходимых шагов Гайдар называет «демократизацию режима, разделение ветвей власти, восстановление независимости прессы, реальных выборов, федерализма, независимости судебной системы — всего того, что позволяет обществу приспосабливаться к реалиям меняющегося мира». Правда, Гайдар добавляет, что «это путь непростой, его не пройдешь за несколько месяцев, но многие страны на этом пути преуспели»<sup>11</sup>.

Комментируя идеи Гайдара, Олег Сысуев выразил еще больший энтузиазм: «Как ни странно, сейчас надо заняться решением политических проблем. Надо усилить шаги по демократизации общества, надо вернуться к рассмотрению проблемы федерализма... предоставления компетенции, денег, свободы и расширения компетенции местного самоуправления»<sup>12</sup>.

Игнорирование вопроса об издержках демократической трансформации со стороны ведущих экономистов не может не удивлять, при том какое внимание экономическая наука уделяет соотношению издер-

социальные издержки и давление общества на реформаторов с требованием свернуть реформы считались ключевыми препятствиями для успеха экономических преобразований. Хотя в долгосрочной перспективе рыночные реформы должны были создать выгоды для всех граждан, ожидалось, что в начале реформ проигравшие в процессе изменений (в результате сокращения государственных субсидий, закрытия убыточных предприятий, перевода скрытой инфляции в открытую форму и т. п.) сформируют мощную оппозицию. Так, Адам Пшеворский еще в конце 1980-х выдвинул гипотезу о том, что в условиях демократии болезненные последствия преобразований в ряде посткоммунистических стран приведут к победе на выборах и приходу к власти антиреформаторских или популистских сил, которые де-факто свернут реформы<sup>13</sup>. На основе такого аргумента некоторые исследователи пришли к заключению о несовместимости одновременной либерализации экономики и демократизации политической системы. Для того чтобы противостоять нажиму со

стороны противников рыночных реформ, правительство реформаторов должно оградить себя от политического давления. Если же антиреформаторские силы в обществе преобладают, то необходимо защититься от влияния общества в целом. В частности, Стивен Хаггард и Роберт Кауфман, ссылаясь на примеры двенадцати стран Латинской Америки и Азии, утверждали, что «политическая изоляция» правительства от оппозиции особенно важна в начале реализации проекта трансформации<sup>14</sup>.

Пшеворский обозначил основную проблему экономических реформ в посткоммунистических странах как болезненный спуск в «долину трансформации» для последующего подъема на «высокие вершины» рыночной экономики». Наглядно проблему можно проиллюстрировать с помощью «J-кривой», на которой по вертикали отмечены показатели экономического благополучия населения в гипотетической посткоммунистической стране, а по горизонтали — этапы трансформирования экономики от плановой до рыночной. Кривая, отражающая изменение экономического положения страны по мере продвижения экономических реформ, напоминает английскую букву «J». На ней видно, что экономические реформы сначала вызывают трансформационные издержки и лишь после этого начинают приносить обещанные экономические выигрыши.

«J-кривая» положена в основу часто цитируемой работы Джоэла Хеллмана, в которой проанализирована политика «частичных реформ» в посткоммунистических обществах<sup>15</sup>. Хеллман предложил оригинальное объяснение «основному парадоксу политической экономии реформ», который, по его мнению, заключается в следующем: если экономические реформы в конечном счете улучшают жизнь всех или большинства жителей страны, почему они вызывают такие политические разногласия, особенно в демо-

кратических системах? С его точки зрения, трудности реформирования объясняются не только и не столько действиями тех, кто пострадал в процессе изменений — то есть «проигравших» от реформ. Более серьезная проблема заключена в «победителях», а точнее, в «ранних победителях» в результате частичных реформ. Оказалось, что многих «ранних победителей» в процессе трансформации весьма устраивает ситуация половинчатых реформ, поскольку именно она позволяет им удерживать свои позиции и извлекать различные «ренды» как из государства, так и из общества. Представители группы, выигрывающей от половинчатых реформ, будут стремиться к сохранению сложившейся ситуации до тех пор, пока она не перестанет приносить им выгоду. Поэтому, утверждал Хеллман, необходимо широкое политическое участие: даже если оно повысит политическое влияние представителей «проигравших», все равно без него не удастся преодолеть давление «победивших», стремящихся заморозить реформы. Напротив, чем более процесс принятия решений изолирован от общества, тем большую власть получают те, кто пытается заморозить процесс реформ во имя максимизации преимуществ от своего привилегированного статуса.

### **«J-кривая» результатов демократизации**

Проблемы политической трансформации авторитарных обществ в сторону большей открытости были проанализированы Иэном Бреммером<sup>16</sup>. Его метод весьма схож с анализом издержек экономических реформ. В своей книге, в какой-то момент ставшей бестселлером в США, Бреммер предложил использовать «J-кривую» для объяснения трудностей политической трансформации авторитарных режимов. Автор указывает на взаимосвязь между стабильностью государства и демократической открытостью. По

его определению, «стабильность» включает в себя два важных элемента: эффективное противостояние политическим, экономическим и социальным кризисам и способность избегать ситуаций, которые к ним приводят. «Открытость» имеет как внешнюю, так и внутреннюю составляющие. Внешняя — мера того, насколько свободно государство позволяет людям, идеям, информации, товарам и услугам пересекать границы. «Внутренняя открытость» подразумевает свободный поток информации и идей внутри страны: могут ли граждане свободно говорить друг с другом? есть ли у них доступ к точной информации о событиях, происходящих в других частях страны? могут ли они влиять на ход управления страной?

Некоторые страны (Северная Корея, Мьянма, Зимбабве, Беларусь) стабильны именно благодаря закрытым недемократическим политическим режимам, которые не позволяют политическим конфликтам выйти из-под контроля государства. Другие — США, страны ЕС, — напротив, стабильны, поскольку опираются на «открытую» демократическую политическую систему. Такие системы менее приспособлены для подавления конфликтов, но способны их лучше разрешать. Граждане этих стран и внешние наблюдатели уверены, что политические и социальные проблемы можно разрешить мирным путем при посредстве независимых институтов; при этом граждане страны будут считать легитимными и сам процесс решения, и его результаты. В таких открытых демократических системах институтам — а не конкретным личностям — принадлежит важнейшая роль; именно институты, а также согласие населения и политических игроков следовать кодифицированным правилам обеспечивает высокий уровень стабильности.

Бреммер предлагает построить график, на котором по вертикали отмечена политическая стабильность различных стран

мира, а по горизонтали — их открытость, как внешняя, так и внутренняя. При размещении стран в виде точек на графике образуется та же «J-кривая». На ней видно, что страна, «стабильная благодаря закрытости», может стать «стабильной благодаря открытости», только преодолев опасный период политической нестабильности. Некоторые государства, например, Южная Африка после отмены апартеида и Испания после Франко, смогли пережить этот период. Югославию и Советский Союз попытки подобного перехода привели к распаду.

Другие страны, пытавшиеся строить демократическую политическую систему, потеряли часть своей территории (Эфиопия, Индонезия, Малайзия, Индия).

Многие полиэтничные страны просто отказались от демократической трансформации.

Движение слева направо вдоль кривой показывает, что с началом движения стабильность резко падает, при этом открытость повышается непропорционально медленно. Следующий отрезок как раз и описывает опасный период нестабильности. Важно подчеркнуть, что сократить его невозможно, поскольку авторитарные элиты не могут в одночасье быть заменены легитимными институтами. Но если признать, что переходный период неизбежен, то задача может заключаться в том, чтобы сделать его менее опасным, то есть «приподнять» среднюю часть петли.

### **Россия: трудности демократизации, связанные с размером и многообразием**

Нам представляется, что упомянутые выше, а также многие другие экономические исследования имеют прямое отношение к той проблеме, которая обсуждается в данной статье: к издержкам демократической трансформации и переходу к федерализму в современ-

ной России. Если отдача от экономических и политических реформ может наступить лишь после периода нестабильности, то в большой и многообразной стране с федеративным устройством трудности многократно возрастают. Обращаясь к логике «J-кривой», мы утверждаем, что в такой стране переходная «петля нестабильности» проходит ниже по оси, чем в небольших и однородных государствах.

Заметим, что в федеративном государстве процесс демократизации — это не только и даже не столько реформирование централь-

ного федерализма может создать угрозу для политиков, находящихся у власти, именно благодаря незавершенности федеративных реформ. Это означает, что любые реформы, вероятно, займут даже больше времени, чем можно было бы рассчитывать исходя из расчетов минимизации издержек.

При этом процесс федерализации и без того требует значительного времени для успешного воплощения. Для того чтобы федерализация была успешно осуществлена, недостаточно, рассчитав баланс выгод и издержек, построить эффективную схему

## “Выбор степени децентрализации в федеративном государстве существенно осложняется из-за взаимодействия нескольких равноправных уровней власти”.

ного правительства, сколько преобразование политического процесса в регионах страны. В условиях России центральная власть в среднем более демократична, чем регионы. Например, степень «управляемости» демократии в этнических республиках всегда была выше, чем в целом по стране, а тем более в Москве. Мы считаем, что при обсуждении перспективы политических реформ в России необходимо обратить особое внимание на повышение риска политической нестабильности в регионах в начале процесса демократизации.

Особенно интересным представляется вывод, сделанный в ряде экономических исследований, о сопротивлении реформам со стороны тех, кто выигрывает от их половинчатого характера. Применительно к федерализации России это может означать, что те самые региональные лидеры, которые сегодня выступают за возврат к федеративным отношениям, завтра могут решить, что им выгодно заморозить «переходный», неустойчивый характер федерализма. Развитие в сторону консолидированной демократии и эффектив-

децентрализации государственных функций; основная сложность федерализации — политическая.

С политической точки зрения выбор степени децентрализации в федеративном государстве существенно осложняется из-за взаимодействия нескольких равноправных уровней власти, между которыми необходимо поддерживать баланс.

Децентрализация в унитарном государстве означает, что центральное правительство из своих соображений решает делегировать определенные полномочия на более низкие уровни. В условиях федерализма способ разделения полномочий, функций и обязанностей совершенно иной. Главное отличие в том, что федерализм предполагает *равноправие* сторон федерального и регионального уровня, хотя бы в тех сферах, в которых стороны выстраивают договорные отношения. Такие отношения означают, что стороны отстаивают собственные интересы, конкурируют друг с другом за полномочия и ресурсы, торгуются, соглашаясь в итоге на некий компромисс. Данный процесс способствует тому,

чтобы наиболее привлекательные свойства федерализма проявились на практике.

Успешное развитие федерализма должно привести к плодотворной конкуренции между разными регионами и уровнями государственного управления — за потребителей, инвестиции, потоки миграции и т. д. Такая конкуренция лежит в основе «сохраняющего рынок» федерализма<sup>17</sup>. Знаменитый «механизм Тибу», позволяющий достичь оптимального соотношения между частным и общественным потреблением, также основан на территориальной конкуренции<sup>18</sup>. В успешно функционирующей федерации регионы становятся своего рода лабораториями законодательных инноваций, благодаря которым можно снизить отрицательные последствия ошибочных централизованных решений.

Однако для того, чтобы потенциальные выгоды территориальной конкуренции и договорных отношений реализовались на практике, необходимо обеспечить стабильность правил игры (институтов). Здесь уместно провести аналогию с рынком и административно-плановой системой советского типа. Потенциальные преимущества рынка всем известны, однако оказывается, что они не реализуются автоматически и в одночасье. Опыт постсоветских реформ показал, что для реализации преимуществ рыночных отношений необходима кропотливая работа по выстраиванию сложной системы институциональной поддержки. Для того чтобы рынок эффективно функционировал, нужно обеспечить не только соответствующее законодательство и механизм выполнения законов, но и готовность участников следовать определенным неформальным правилам и нормам. В сложной современной экономике без такой системы институциональной поддержки рыночные отношения принимают неприглядный вид, знакомый нам из опыта реформ 1990-х годов. У многих россиян уродливые формы перехо-

да к рынку вызвали ностальгию по временам административно-планового застоя.

Для эффективного функционирования конституционного федерализма также требуется институциональная «поддержка», особенно в такой огромной многонациональной стране, как Россия. Без такой поддержки конституционная практика федерализма не только будет неэффективной, но и может быстро переродиться в опасную и разрушительную форму государственной анархии и безответственности.

### **Федерализм как вынужденный выбор**

Огромный размер России и ее исключительное многообразие крайне затрудняет переход к демократии; федерализм еще более обостряет ситуацию. Однако выхода нет: альтернативой федерализму выступает либо распад на более мелкие и однородные образования, либо отказ от демократии и построение многонациональной империи. В России, во имя поддержания территориальной целостности, приходится выбирать между имперской моделью и, по существу, моделью этнической федерации<sup>19</sup>.

Этническая модель федерализма основывается на признании особых прав национальных меньшинств, что неизбежно приводит к ограничению или даже ущемлению интересов большинства. Однако в то же время такой подход может быть вполне разумной ценой за минимизацию центробежного давления на государство со стороны этнических регионов.

Критики этнической модели федерализма справедливо указывают на ее многочисленные недостатки и в России, и в других странах. Организационная сложность, децентрализованность и неизбежная хаотичность этнического федерализма, его асимметричность с присущей ей «несправедливостью» и множественными перекосами хорошо знакома как российским исследователям,

так и населению России по политическому опыту 1990-х годов. Тем не менее мы убеждены, что реальной альтернативы этническому федерализму у территориально целостной России нет.

Применительно к России мы вынужденно склоняемся к этнической модели федерализма как к меньшему из возможных зол; это та цена, которую надо заплатить за сохранение целостности страны. При этом подразумевается, что выбор в пользу этнической модели будет сделан навсегда, а не «всерьез и надолго», как у Ленина. Более того, политическая

принуждение не может обеспечить жизнеспособность многонационального государства, если это идет вразрез с интересами региональных элит.

Империя и федерация применяют разные механизмы для того, чтобы обеспечивать заинтересованность региональных элит в стабильности Центра. Если империя добивается этого путем устранения политической конкуренции и подбора элиты по принципу личной преданности центральному руководству, то федерация для достижения желаемой цели, напротив, использует политическую

## “Империя и федерация применяют разные механизмы для того, чтобы обеспечивать заинтересованность региональных элит в стабильности Центра”.

система должна быть выстроена таким образом, чтобы этнические меньшинства были уверены: выбор в пользу этнической модели федерализма — не пустые слова, а добросовестные обязательства национального большинства. В этом и заключается связь федерализма с демократией: только в полноценной демократической политической системе у национальных меньшинств возникают основания доверять тем обязательствам, которые взяло на себя большинство.

Важно подчеркнуть, что в многонациональной стране модели империи и демократического федерализма опираются на схожие источники стабильности — заинтересованность региональных элит в Центре. В обоих случаях устойчивость режима требует, чтобы региональные элиты были непосредственно заинтересованы в поддержании институционального статус-кво и федерального или имперского Центра, который выступает его гарантом. Если заинтересованность национальных элит исчезает, и империя и федерация в равной мере обречены. В современных условиях внутрисистемное

конкуренцию. Конкуренция создает центростремительные стимулы, давая преимущество тем региональным кандидатам, которые готовы конструктивно поддерживать баланс между федеральным Центром и регионами. Механизм империи можно сопоставить с плановой директивной экономикой (региональные руководители прямо назначаются из Центра — «сверху»), а механизм многонациональной федерации — с рыночной экономикой (руководители отбираются в процессе конкуренции — «снизу»).

Сегодня в России политические эксперты, близкие к власти, выдвигают концепцию «вертикали политического лидерства». Так, в докладе Института общественного проектирования о перспективах политической системы РФ говорится следующее: «Перспектива развития российской политической системы состоит в том, чтобы политическое лидерство спускалось по пирамиде политической системы вниз и расширялось. Именно здесь решение вопросов кадровой политики, представляющей собой многолетнюю проблему. Способствовать появлению политических

лидеров — одна из основных задач политических партий...»<sup>20</sup>.

Соблазн собрать воедино все лучшее из федеральных и имперских подходов, или из плана и рынка, исторически порождал гибридные институциональные комбинации. Эти конструкции отличаются неустойчивостью и обычно мутируют в сторону одной из двух форм, причем этот процесс сопровождается серьезными социальными сдвигами. Более того, колебания между империей и федерацией могут происходить многократно: распадающаяся империя становится этнической федерацией, а та снова сменяется имперской моделью. В качестве примеров можно привести режимы в СССР, Пакистане, Индонезии, Эфиопии, Уганде и Нигерии. Нам представляется, что в России с 1999 года начался дрейф в сторону имперской модели.

Проблема с империями заключается в их финансовой убыточности. Для обеспечения лояльности национальных меньшинств и региональных лидеров национальному большинству приходится перераспределять значительные ресурсы в пользу этнических элит. Когда таких ресурсов оказывается недостаточно, империи теряют устойчивость. Классик американской политической науки Уильям Райкер, чьи работы лежат в основе современных теорий федерализма, еще в 1960-е годы объяснял, почему в начале XX века на смену империям пришел федерализм как основной механизм обеспечения контроля над большими территориями<sup>21</sup>. Развитие технологий, прежде всего технологий вооруженного сопротивления, сделало практически невозможным удержание больших территорий с помощью грубой силы. Тот же самый технологический прогресс упростил передачу информации и политическую организацию населения, что повысило значимость региональных элит как агентов сдерживания недовольства на местах.

Соответственно, выросла плата за лояльность региональных элит, поэтому вслед за силовыми, политические методы поддержания империй стали также непосильно дорогими. В тот же самый период, когда для Великобритании ее многочисленные колонии начали становиться обузой, поддержание Российской империи постепенно сводилось к попыткам — все более дорогостоящим — сохранять лояльность окраин.

Те методы контроля, которые используются в современной России, отчасти опираются на имперскую модель, а потому являются дорогостоящими и убыточными. Лишь временно, в эпоху подскочивших цен на нефть, можно было щедро перераспределять ресурсы в пользу агентов Центра на местах. При снижении доходов от экспорта и продолжении экономического спада имперские механизмы, скорее всего, окажутся непозволительно дорогостоящими, а значит, неработоспособными<sup>22</sup>.

Когда ресурсы иссякают, имперские модели вынужденно заменяются федеративными (обычно к этому времени территория оказывается усеченной). При этом в российских условиях альтернативой империи является не классический федерализм американского типа и даже не более кооперативная немецкая или австрийская версии, а асимметричная этническая федерация, в которой значительное дотирование меньшинств по-прежнему необходимо. Однако по сравнению с империей, в работающей этнической федерации поддержание территориальной целостности обходится большинству все же намного дешевле. В такой федерации прямая покупка лояльности этнических элит отчасти заменяется перераспределением прав и прерогатив. Но при том, что этнический федерализм отличается большей финансовой эффективностью, эта модель сложнее имперской, а для ее реализации требуется политическое мастерство.

### Европейский союз как модель многонациональной федерации

Случаи успешно работающих многонациональных федераций единичны — большинство попыток оказалось неудачными. Тем интереснее взглянуть на многонациональную модель федерализма, которая функционирует в непосредственной близости от России, — речь идет о Европейском союзе. Например, российский исследователь федерализма Андрей Захаров, анализируя перспективы этнического федерализма в России, опирается на опыт европейской интеграции, рассматривая его как попытку построения этнической федерации на добровольной, договорной основе<sup>23</sup>. Можно спорить об объективных пределах европейской интеграции, в том числе о перспективах политического объединения — например, о шансах перехода к общеевропейским президентским выборам, развития общеевропейских политических партий или принятия общей внешней политики ЕС. Более того, многие в Европе возражают против самой идеи движения от национальных суверенитетов к европейской федерации. Однако представляется, что ЕС как федерация может строиться исключительно по многонациональной федеративной модели. Другими словами, в той мере и поскольку ЕС развивается в направлении федерализма, это движение приближает ее к этнической (многонациональной) модели.

Спецификой ЕС, определяющей его успешное функционирование, является то, что это союз демократических государств. Европейский союз развивается как многоступенчатое взаимодействие лидеров демократических государств Европы, направленное на поиск взаимоприемлемых компромиссов. Между демократически избранными лидерами стран Союза (или даже лидерами одной и той же страны ЕС) всегда существовали разногласия по поводу целей европейской интеграции. Это неизбежно, поскольку стра-

ны Европы слишком разнородны, различна их политическая культура, политические режимы, наконец, уровень и характер их экономического развития. Сторонникам объединенной Европы с самого начала было ясно, что демократически избранные лидеры европейских стран никогда не согласятся на принуждение со стороны Союза или других стран-участников. Только принцип полного равноправия, независимо от размера и экономического потенциала государств — членов ЕС, мог служить основой интеграции. Поэтому для успеха интеграционного процесса требовался институциональный механизм, позволяющий находить компромисс и развивать интеграцию, несмотря на значительные противоречия между участниками. Компромисс является ключевой характеристикой европейской модели, объясняющей историю ЕС, происхождение и функционирование его институтов. В целом опыт ЕС показывает, что именно на основе демократических режимов можно проводить объединение народов, проживающих на огромной территории, и при этом сохранять экономическую эффективность союза.

### Дизайн институтов для успешного перехода

Основная задача нашей статьи — указать на риски для политической стабильности в регионах, а возможно, и для территориальной целостности страны, которые будут сопровождать переход от текущей полумперской модели к федерализму, происходящий на фоне демократизации страны. Невнимание к сложностям, возникающим в процессе демократизации, грозит очередной быстрой дискредитацией демократического идеала в общественном мнении и может существенно уменьшить шансы на успех трансформации.

После выявления рисков демократического перехода в большой стране с федера-

тивным устройством следующим логичным и желательным шагом было бы определение набора рекомендаций. К сожалению, современные экономическая и политическая науки могут предложить в лучшем случае только «дорожную карту» политических трансформаций с указанием на особо опасные участки и ловушки для реформаторов<sup>24</sup>. В рамках журнальной статьи мы ограничимся указанием на главную опасность: надежду на «хороших» политических лидеров, которые, придя к власти, смогут изменить ситуацию. Но кто бы ни возглавил страну, его действия будут неизбежно определяться теми же стимулами, что и у предшествующих элит; если стимулы не меняются, то и политические стратегии вынужденно остаются прежними<sup>25</sup>. В лучшем случае новые лидеры смогут разрушить систему, однако политические реформы не могут дать положительного результата, если не меняются мотивация и приоритеты ключевых политических игроков (как и населения страны в целом). Тем самым задача политических реформ — не привести к власти новых лидеров, а, опираясь на сегодняшних политиков, бизнесменов и общество в целом, изменить мотивацию участников политического процесса — установить новые правила игры и создать условия, при которых игроки будут им следовать<sup>26</sup>.

Кризис или изменение конфигурации власти в Кремле может дать толчок реформам, но такие реформы едва ли будут последовательными и успешными в отсутствие действенных политических институтов, понимаемых как комплексная, многоуровневая система формирования стимулов для политических игроков — от высшего руководства и лидеров национальных партий до региональных и местных лидеров и избирателей. Каждое государство имеет свою собственную систему политических стимулов, которая закреплена в формальных правилах (в частности, в законах страны), но в немалой сте-

пени зависит также от истории, композиции общества, его культуры и традиций.

Из представленных выше аргументов следует, что реформаторы, которые видят своей задачей переход России к демократии и федерализму, должны сосредоточить основное внимание на создании условий и стимулов для успешного перехода, а не на том, как будет работать выстроенная демократическая федеративная система. Вопрос о том, насколько эффективны либеральная демократия и федерализм, не так важен, пока мы не знаем, как обеспечить переход России к этой модели и при этом снова не «зависнуть» на полпути.

### Заключение

Нам представляется, что сегодняшнее российское руководство не станет искать в кризисе «источник оптимизма», а предпочтет тактику реактивных мер. Расчет в этом случае будет заключаться в том, чтобы свести риски к минимуму в надежде на то, что мировой кризис не будет слишком затяжным. Хотя, разумеется, нет гарантий, что у кризиса не будет второй и даже третьей волны. Если мировой кризис будет продолжаться и реактивный подход не сработает, альтернативой могла бы стать попытка экономической децентрализации с предоставлением регионам больших экономических ресурсов, но без возвращения к принципам федерализма. Другими словами, речь могла бы идти о предоставлении регионам определенной экономической автономии (что означало бы оставить регионы наедине с кризисом), сохраняя за Центром монополию на политические решения. При этом можно надеяться, что если регионам будет предоставлена большая экономическая автономия (своего рода региональный хозрасчет), то у их руководителей появится стимул к поиску дополнительных внутренних ресурсов. При такой стратегии экономическая децентрали-

зация рискует перерасти в политическую — под давлением регионов, выходящих из-под контроля Центра. В этом случае Центр будет вынужден либо прибегнуть к жесткой форме давления на регионы, либо утратит рычаги воздействия на них с возвращением (в лучшем случае) к ситуации 1990-х. Такая стратегия не способна вывести Россию на иную траекторию развития, поскольку она будет означать очередное колебание все того же маятника.

Иную траекторию могла бы задать стратегия действий «на опережение», при которой российское руководство инициировало бы процесс формирования новых демократических институциональных правил. Иначе говоря, российское руководство могло бы попытаться возглавить процесс «вынужденной федерализации», стараясь при этом ее контролировать и одновременно меняя мотивацию региональных политических лидеров — как тех, кто уже у власти, так и потенциальных оппонентов. Выше мы привели аргументы, указывающие на то, что такая стратегия является долгосрочной и потому весьма рискованной: размер тер-

ритории страны, ее многообразие на фоне федерализации могут привести страну к потере управляемости и, как следствие, к «замораживанию» процесса демократизации. Однако необходимо помнить, что переход к демократическому федерализму неизбежно сопряжен с рисками и негативными последствиями. Все альтернативы рискованны, и тем не менее только развитие федеративных отношений может дать нашей стране шанс на развитие демократического общества<sup>27</sup>.

В заключение заметим, что даже если в ближайшие годы сохранится существующая политическая модель с постоянным укреплением унитарных или имперских элементов — то, скорее всего, федерализм останется лишь «бумажным» конституционным принципом. Но только до нового кризиса: проблеме все равно придется решать под давлением общественного недовольства, которое рано или поздно потребует возвращения к федеративным принципам на практике. Такое случалось во многих «унитарных» конституционно-федеративных странах, в том числе в СССР. ■

**ПРИМЕЧАНИЯ** <sup>1</sup> Григорьев Л. Конфликты интересов и коалиции // *Pro et Contra*. 2007. № 4–5. Июль–октябрь. С. 104–117.

<sup>2</sup> Олейник А. Кризис как повод для оптимизма // *Неприкосновенный запас*. 2008. № 6 (62). С. 238.

<sup>3</sup> Опрос, проведенный Левада-Центром 11–17 июня 2009 года, показал, что большинство граждан выступают за возвращение прямых выборов губернаторов (20 проц. из них уверены в необходимости этого, еще 36 проц. склоняются к этому). См.: Костенко Н., Холмогорова В. Кризис в пользу демократии // *Ведомости*. 2009. 26 июня (<http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2009/06/26/202145>).

<sup>4</sup> Рогожников М. Федерализация поневоле // *Эксперт*. 2009. 22 июня. № 24 (662).

<sup>5</sup> *Stepan A. Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model // Journal of Democracy* Vol. 10. No 4. October 1999.

<sup>6</sup> *Bednar J. The Robust Federation: Principles of Design*. Cambridge Univ. Press, 2008

<sup>7</sup> См.: Мельвил А.Ю., Тимофеев И.Н. Россия–2020: альтернативные сценарии и общественные предпочтения // *Полис*. 2008. № 4.

<sup>8</sup> *Heinemann-Grüder A. Federal Discourses, Minority Rights, and Conflict Transformation // Federalism and Local Politics in Russia / Ross C., Campbell A. (eds). Rutledge, 2009.*

<sup>9</sup> Сонин К. Правила игры: Непозволительная роскошь // *Ведомости*. 2009. 26 янв. № 12 (2282) (<http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2009/01/26/178501>).

<sup>10</sup> <http://empedocl.livejournal.com/43639.html>

<sup>11</sup> *Гайдар Е.* Развилка: России хватит революций // Ведомости. 2009. 16 июня (<http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2009/06/16/200373>).

<sup>12</sup> На вопрос ведущей: «И что, Олег Николаевич, политические свободы делают кредиты дешевыми для физических лиц?» — Олег Сысуев ответил совершенно серьезно: «Вы знаете, да. Как когда-то демократия принесла колбасу на наши полки». Передача «Кредит доверия» на Радио «Эхо Москвы», 16 июня 2009 года (<http://echo.msk.ru/programs/creditworthiness/598568-echo/>).

<sup>13</sup> См., например: *Пшеворский А.* Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. М.: РОССПЭН, 2000.

<sup>14</sup> *Haggard S., Kaufman R.* The Political Economy of Democratic Transitions. Princeton Univ. Press, 1995.

<sup>15</sup> *Hellman J.* Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions // World Politics. Vol. 50. 1998. No 2.

<sup>16</sup> *Bremmer I.* The J-Curve: A New Way to Understand Why Nations Rise and Fall. Simon & Schuster, 2006.

<sup>17</sup> *Weingast B.* The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Growth // Journal of Law, Economics, and Organization. Vol. 11. No 1. Oct. 1995.

<sup>18</sup> *Tiebout C.* A Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy. Vol. 64. 1956. No 5.

<sup>19</sup> В российских условиях федерация будет вынужденно строиться на принципах, обеспечивающих прежде всего отношения с этническими регионами. Это делает федерацию, по существу, этнической. Не так уж важно, какие формальные названия при этом будут использоваться — главное, что практика такой федерации неизбежно окажется, в главных своих чертах, неразличимой от практики других этнических федераций — прежде всего в принципиальной асимметричности подходов к различным регионам.

<sup>20</sup> Ежегодный доклад Института общественно-проектирования «Оценка состояния и перспек-

тив политической системы Российской Федерации в 2008 году — начале 2009 года» (<http://www.inop.ru/page484/>).

<sup>21</sup> *Riker W.* Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston: Little, Brown, 1964.

<sup>22</sup> *Паин Э.* От империи к федерации и обратно: Этнополитические тенденции и их испытание кризисом // Независимая газета. 2008. 17 дек. ([http://www.ng.ru/ideas/2008-12-17/7\\_imeria.html](http://www.ng.ru/ideas/2008-12-17/7_imeria.html)).

<sup>23</sup> *Захаров А.* Унитарная федерация: Пять этюдов о российском федерализме. М.: Московская школа политических исследований, 2008.

<sup>24</sup> Отчасти именно оттого, что невозможно с уверенностью предсказать, к чему приведут политические реформы, исследователи предпочитают термин «трансформация» более оптимистическому «демократизация». См. например: *Мельвилль А.* О траекториях посткоммунистических трансформаций // Полис. 2004. № 2.

<sup>25</sup> *Ordeshook P., Shvetsova O.* Federalism and Constitutional Design // Journal of Democracy. Vol. 8. 1997. No 1.

<sup>26</sup> Например, при трансформации СССР мотивация многих представителей действующей элиты радикальным образом изменилась из-за дискредитации КПСС и открывшихся возможностей рыночных отношений.

<sup>27</sup> Правящие элиты могут решиться на такие реформы с тем, чтобы подготовиться к будущим кризисам и избежать потери большей части своей политической и экономической власти, в том числе под влиянием общественного (уличного) давления. Заметим, что «общественное давление» это еще не «демократическое общество», а всего лишь набор требований — по большей части социально-экономического характера — со стороны групп населения, пострадавших от экономического кризиса. Однако в условиях авторитарного правления, на волне таких требований может подняться альтернативная группа элит, ориентированная на отстранение старого руководства. Демократизация, по крайней мере, обещает, что в случае смены власти представители прежней элиты останутся в безопасности, а возможно, даже в почете.