

**Российский федерализм без грима: идентификация проблем.**

Если в интеллектуальных кругах связанных с властью существует какая - либо мода, то проблематика федерализма прекрасно иллюстрирует ее колебания. Еще пару лет назад вопрос о федерализме рассматривался как чуть ли не центральный вопрос государственного обустройства России. Сегодня негласное табу, словно наложенное официальными властными структурами на эту проблему вытеснило его на периферию общественного внимания, СМИ и т.д. Старый Совет Федерации и его руководители регулярно проводили конференции, давая импульсы если не прорывам и генерированию новых конструктивных идей в этом направлении, то, хотя бы его всестороннему обсуждению. Нынешнюю «палату регионов» вопрос волнует намного меньше, а его публичное обсуждение рассматривается чуть не как признак нелояльности доминирующим в исполнительной власти и ее господствующим установкам и тенденциям. Практически перестали проводиться крупные представительные конференции, «круглые столы», парламентские слушания. И реалист не стал бы уповать на то, что нынешний состав Государственной Думы или Совета Федерации вдруг всерьез и по своей воле обратится к проблематике федерализма. Но сама проблема, сделавшись немодной, не исчезла от ее замалчивания. Она просто загоняется вглубь, противоречия, не разрешаясь в публично политическом и правовом пространстве, лишь приобретают иные очертания и параметры. Сам «выход из моды» федеративной проблематики - интересный культурный и идеологический феномен нуждающийся в осмыслении и объяснении. На последних выборах проблематика федерализма фактически не артикулировалась публично ни одной из политических партий (не было даже попыток, как в 1993 году ПРЕС, сделать федерализм весомой частью своей программы). И было бы упрощением трактовать это лишь как следствие запрещения законодательством создания региональных политических партий.

Очевидно, что для экономиста, юриста, политолога, этнополитолога или культуролога «федерализм» означает довольно отличающиеся друг от друга комплексы идей, подходов, понятий. Но представляется, что какие то новые горизонты видения и понимания проблем, не говоря уже о практических рекомендациях, более вероятны не на пути дальнейшей дифференциации этих узкопрофессиональных подходов, а на пути их содержательной интеграции и синтеза. И видение юриста, пытающегося вывести оптимальную формулу прав и обязанностей федерального, регионального и местного уровней власти, и экономиста, бьющегося в поисках оптимальной формулы распределения и поступлений бюджетов различных уровней и политолога, анализирующего взаимоотношения интересов региональных и федеральных элит находятся в отношениях взаимодополнительности. Но сами они уподобляются слепым мудрецам из индийской притчи, спорящим о том, что такое «слон», на основании ощупывания ими различных его частей. Если европейский подход рассматривает федерализм как тип взаимоотношений между политическими образованиями и принцип государственного устройства, то американский подход акцентирует социальную природу федерализма –как принципа самоорганизации граждан, а политические отношения и государственные институты как производное от этого.

Попытки целостно концептуально и теоретически осмыслить проблематику федерализма не часты. «Федерализм по-российски, - пишет руководитель исследовательского проекта Московского фонда Карнеги –Н. Петров, - **не более чем продукт политической нестабильности последних лет,**...временно ослабевший по причине затянувшегося реформирования Центр и усилившиеся регионы, где старая

политическая элита если и теряла свой контроль, то гораздо быстрее и легче чем Центр его восстанавливала» (Pro et Contra. Центр и регионы.Т.1 №5 2000,с.7). Этот вывод, будучи отчасти верным, и акцентируя нынешнее состояние федерализма не отвечает на вопрос причинах и факторах детерминирующих его динамику тренды в его развитии. Другие исследователи проблемы, такие как А. Захаров вице –президент Фонда развития парламентаризма справедливо констатируют **«народнение в России ущербных и половинчатых форм федерализма» «полуфедерализм»** (Полис,2001,№ 4,с.127,с.129) также, не указывая всей совокупности причин и факторов, способствующих этой ущербности и половинчатости,не говоря уже о путях наполнения федеративных форм федеративным же содержанием.

В западной социологии существует достаточно конструктивный подход, анализирующий социальное и политико -государственное устройство через «структуру пространственного распределения как частных так и общественных ресурсов и благ» (Пьер Бурдьё Социология политики. М. Sociologos. 1993 , с .50.), анализирующий «структуру пространственного распределения власти», «пространственное господство», «пространственные прибыли», «рента от ситуации» (с.43 -45) и другие непривычные и почти не встречающиеся в работах российских исследователях проблем федерализма методики анализа и проблемы. В то же время федерализм и федеративное устройство государства (или унитарную, моноцентрическую модель) можно и нужно рассматривать как **способ политического структурирования** физического, социального, политического, культурного, психологического пространства. Как ответ на некие вызовы времени, истории и ситуации. В такой рациональной постановке вопроса теряют смысл велеречивые утверждения о неизбежности или, напротив, неприемлемости федерализма, фатально предопределенного и детерминированного историей, географией, или полиэтничной и многонациональной природой России. Как бессмысленны становятся и утверждения о тотальной неприживаемости федерализма в силу «царистского» менталитета исторических традиций и т. д. Теряет смысл и малопродуктивное противопоставление “хорошего” федерализма “плохому “унитаризму или наоборот.

Политики, лишённые дара стратегического видения, любят акцентировать внимание на противопоставлении унитарных принципов и федеративных принципов, но такая дихотомия оставляет в тени более существенные вопросы. Любой вопрос, будь то о роли и значении федеральных округов и полпредов, или о пропорциях распределения бюджетных средств сегодня ставится, явно или неявно, именно в такой плоскости: унитаризм или федерализм? Тем более некорректно отождествлять формальный юридический и декларируемый федерализм с демократией, как бы неявно подразумевая презумпцию виновности «плохого унитаризма» и «презумпцию невиновности» «хорошего федерализма». Тут самое время поставить вопрос: где бы предпочел жить читатель: в «хорошей» федеративной Нигерии или «плохом» унитарном Люксембурге?

**Любая из пространственных моделей государственного и политического устройства (федерализм) выступает как обладающая своими собственными “плюсами” и “минусами” система структурирования пространства, более приспособленная к решению определенного класса задач –рассматриваемых как “вызовы” обществу и политическим субъектам. Эти вызовы могут быть самыми разнообразными.**

Специалисты активно обсуждают особенности **иерархических и сетевых структур** принятия решений и управления - в том числе и как разнокачественные ответы на вызовы. Не вдаваясь в эту специальную тему, отметим лишь, что в решении одних классов задач эффективней показали себя иерархические структуры, в то время как для

инновационной деятельности, культурных или научных прорывов более демократические сетевые. Поэтому формулировка практических задач **как нахождения оптимального баланса** между иерархическими и жесткими принципами организации и эластичными сетевыми принципами представляется более конструктивной, нежели противопоставление сетевых и иерархических принципов и нахождение аргументов в пользу одного или другого типа организации. Сходная методологическая установка теоретически снимает спор о том, **где необходимо концентрировать ресурсы в федеральном центре или в регионах**: достаточно проследить историю любого федеративного государства на протяжении значительного отрезка времени, и мы увидим, как значительно менялись пропорции в зависимости от вызовов и осознания этих вызовов политическими элитами. Так, например, история США знает относительно резкие колебания в пользу федерального бюджета, в ситуации «нового курса» Ф.Д. Рузвельта призванного преодолеть кризис «Великой Депрессии», или мобилизации сил и ресурсов в годы Второй мировой Войны. Меняется «вызов» и ситуативно оптимальное соотношение между пропорциями концентрации и использования ресурсов на федеральном и региональном уровнях. Другой вопрос, что сам «вызов» сегодняшней российской государственности слабо идентифицирован, не существует, даже в элите, консенсуса относительно иерархии приоритетов и угроз. Не говоря уже о том, что угрозы элите и рядовым гражданам имеют, на уровне осознания, совершенно различную и не совпадающую друг с другом природу. В имеющихся документах стратегического характера существует разноречивость и конкуренция в идентификации вызовов стране, государству, власти, гражданами. И, тем более, в них удовлетворительно не отрефлектирован и не артикулирован адекватный ответ на эти вызовы. Терроризм? Зависимость от внешних центров принятия решений? Разделенная русская нация? Характер и структура экономического развития? Деморализация населения? Чуть ли не тотальная коррумпированность и природа элиты (распорядителей ресурсов)? А без ответа на вопрос о природе вызовов нет и не может быть стратегического проекта, структурирующего иерархию распределения ресурсов для ответа, не может быть «Большого общенационального проекта» нет ясности относительно целесообразного структурирования пространства и оптимальной конфигурации распределения ресурсов в пространстве.

Методологически архиважным представляется рассматривать тенденции современного состояния федерализма **в контексте социально-экономических и социально – политических процессов идущих в обществе**. «реальная власть находится в руках тех, кто обладает капиталом: 80 процентов бюджета формируют «Газпром», РАО ЕЭС, нефтяные, алмазодобывающие комплексы. Они забрали в свою собственность все финансовые ресурсы страны, а политики пытаются делить крохи, упавшие с их богатого стола.» (Е. Строев. На стремнине. М.Экономика.2002. с.427). Так что важнейшей характеристикой государственного устройства является его «остаточный характер» и мы неизбежно имеем **«остаточный федерализм» с точки зрения реального распределения львиной доли ресурсопотоков**. Прорекларированная Чубайсом приватизация как инструмент трансформации командно - административной экономики в «экономический базис для демократического развития общества» (Приватизация по-русски. Под редакцией А.Чубайса. М.1999 с.192) так и осталось декларацией. «Разгосударствление» в итоге обернулось перетеканием собственности в руки приближенных к реформаторам лиц. Реально **экономический ландшафт после избранного пути перераспределения собственности оказался малоприспособленным для возведения на нем федеративной надстройки**, но вполне удобным для унитарно - авторитарных институтов. Можно как угодно критиковать власти регионов, финансирующих пособия на детей или отмену скидок инвалидам при оплате коммунальных услуг или пособий ветеранам на уровне 10% и ставить в пример Москву, обеспечивающую 100% финансирование. Но такая констатация в отрыве от учета реальной концентрации ресурсов и собственности будет в

лучшем случае свидетельством непонимания и некомпетентности, а в худшем – индикатором лицемерного цинизма.

Чрезмерная концентрация финансовых ресурсов в Столице, несмотря на то, сама добыча осуществляется в других регионах, фактически противопоставила столицу регионам, а регионы «доноры» регионам «реципиентам». «Игра в доноров и реципиентов, привычная для нашего общественного сознания, ничего кроме вреда и тем и другим не принесла» утверждает тот же Е.Строев (с.351). Интересно заметить, что сам вошедший в широкий обиход термин регион - «донор», и «реципиент» неявно исходит из логики не созидания и умножения общественного богатства, а именно перераспределительной логики. Не регионы «локомотивы», а именно регионы - «доноры», формируемые по лишенным объективной экономической логики правилам, где Москва выступает «донором», а богатейшие природными ресурсами или имеющие мощную промышленность регионы - попрошайками - «реципиентами». Если учесть что в основе распределения трансфертов лежит «не общефедеральная стратегия, а лоббирование» (Е. Строев Ук.соч.с.361), (а в отсутствие закона о лоббизме сам лоббизм нередко является лишь эвфемизмом для обозначения подкупа и коррупции), то **случайный, непубличный, непрозрачный и кулуарный характер циркуляции ресурсов между центром и регионами** становится очевидным.

Важнейшей теоретической и практической проблемой федерализма представляется вопрос о том **насколько после прошедшей приватизации сосредоточившей ресурсы в немногочисленных руках возможна какая либо нефиктивная, не демонстративная, подлинно федеративная модель государства**. Поскольку в жизни, какие бы законы не писались и как бы не распределялись полномочия и права уровней власти, но все равно **реальные отношения будут иметь тенденцию конфигурироваться вокруг силовых осей в соответствии со сложившимся рисунком и контуром власти –собственности**. (В силу ряда причин в России эта связка и ее концентрация оказывается нерасчленимой). А федерализм обречен на то, чтобы быть в той или иной мере «Потемкинским федерализмом» по аналогии с «потемкинскими деревнями» Не исключено, что сложившаяся конфигурация распределения собственности фатальна для федеративной модели и все федеративные надстройки оказываются призванными сыграть роль потемкинского федеративного фасада, призванного замаскировать реальное распределение ресурсов и власти. При этом очень удобно глубокомысленно рассуждать о некоей мистической неприемлемости федерализма для России в силу исторических традиций и особенностей национального сознания...

Но даже эта «остаточная» с точки зрения ресурсов федеративная надстройка и вершина айсберга испытывает на себе растущее давление и экспансию хозяйственных гигантов, финансово - промышленных групп. В ситуации глобализации, возникновения и функционирования новых субъектов хозяйственной, социальной, политической, культурной деятельности оппозиция и рассмотрение проблем федерализма в контексте только взаимоотношений центрального правительства и регионального, центральной элиты и региональной -было бы некорректной абстракцией, неверным исходным допущением, обрекающим весь дальнейший анализ на неадекватность реально происходящим процессам. Все чаще **кажущиеся проблемы федерализма оказываются псевдонимами иных проблем и интересов**, скажем, крупных хозяйственных субъектов «прикупивших» для своих нужд какой -нибудь Таймырский или Чукотский округ, другой регион, субъект Федерации. Иногда эти субъекты действуют опосредованно, иногда напрямую выставляя свою кандидатуру на выборах губернатора или главы администрации. Либо пытаются просто сделать администрацию области или края своим филиалом, своеобразным отделом по проблемам прилегающей территории (Липецкая,

Кировская и т.д.). **В ряде регионов**, если не в большинстве, именно власть оказалась конвертированной в собственность и сложились тесно связанные с руководством регионов замкнутые финансово-промышленные кланы, в которых экономические интересы закреплены дружескими и кровнородственными семейными связями. Но иерархическая система взаимодействия кланов и элит не есть полноценный федерализм, даже если содержит в себе некие похожие на федеративную систему элементы. Даже если между элитами в той или иной мере осуществляется координация, ведутся переговоры, достигаются договоренности и партнерские отношения, то очень трудно провести разграничительную линию между закрытым внутриэлитным политическим диалогом и элитным сговором направленным против граждан и общества. Легитимность таких договоренностей рано или поздно оказывается под вопросом и недолговечной. **Федерализм не может быть не публичным, целиком находиться вне публичной политики.** Вывод из сферы публичной политики делает политику и политические решения сферой чисто силовой внутриэлитной игры без правил. Не контролируемой обществом, не имеющей четких и прозрачных критериев оценки со стороны общества этих решений. Фактически хаотической системой без обратной связи, где отсутствие оценки и осмысления принимаемых способов использования ресурсов для решения социально значимых проблем **обрекает их на неэффективность, направленность не на наиболее острые и требующие немедленного решения значимые для общества проблемы, но в соответствии с интересами наиболее влиятельных и приближенных групп интересов**

**Федерализм не может быть частичным, несистемным.** Он начинает вытесняться иными нелегитимными способами циркуляции ресурсов и иными способами структурирования пространства, превращаясь в рудимент и памятник не доведенным до логического завершения и не закрепленным реформам. Поэтому федерализм не доведенный до местного самоуправления, до зачаточных структур гражданского общества и подвисяющий уже на уровне региональной власти (организуемой так же иерархически как центральная власть) становится абстракцией, **перестает быть практической ценностью.**

И разницы между унитарными и федеративными структурами рядовой гражданин в этом случае ни на рациональном уровне, ни практически не ощущает. Разрыв между базовыми показателями развития регионов в Западной Европе не превышает 3-5 раз, в РФ межрегиональные различия по валовому продукту на душу населения достигают 1:21 раза, по среднедушевым денежным доходам 1:10 раз, по производству промышленной продукции 1:64 раз, по основному капиталу 1:95 раз, по капиталовложениям 1:12 раз. (См А. Галкин, П. Федосов, С. Валентей, В. Соловей. Федерализм и публичная сфера в России. Полис, 2001, № 4, с.152). Даже с учетом искажений реальной картины серой и теневой экономика картина более чем удручающая, напоминающая **не столько одно общество и государство, а скорее российскую Америку и российскую Африку в одном «флаконе».** Идущая социальная сегрегация, «сеттльменты» элитного жилья рядом с трущобами и перманентно депрессивными регионами, демонстративное потребление с запредельными ценами, на фоне растущей относительной нищеты и кардинально не уменьшающейся доли населения, живущего ниже прожиточного минимума, усиливающееся расслоение в образовании и доступа к здравоохранению, идущая сегментация информационного пространства, создают социальный «бинарный заряд» неизвестного уровня мощности. Дискредитация принципов равенства территорий и выравнивания уровней жизни в регионах продуманной системой мер государственного регулирования неявно третируется фанатиками от либерализма в высших эшелонах власти как пережиток «совка», хотя, например, в Германии жителям «богатых» земель

пришлось пойти на немалые материальные жертвы для интеграции Восточных земель в единое государство.

Аутизм элиты (и столичной элиты в частности) ее невосприимчивость и безразличие к перспективам страны имеет оборотной стороной социальное отчуждение и ненависть всей остальной России, в ментальности которой термин «москвич» начинает приобретать значение близкое к понятию «рантье», эгоистичный угнетатель, паразит и т.д. Самоидентификация с которым становится делом не менее проблематичным чем с американцем. Как иллюстрацию этой идущей эрозии национальной самоидентификации и серьезных трещин в ней можно использовать наблюдаемое он-лайн в чатах и форумах Рунета амбивалентное отношение к жертвам Норд – Оста. Типологически провинция демонстрировала отношение аналогичное отношению к жертвам событий 11 сентября 2001 года в Нью-Йорке. Исследователи редко ставят вопрос о зависимости **формирования национальной идентичности в зависимости от преимущественного иерархического или сетевого характера структурирования пространства страны.** Вероятно любая иерархическая (несетевая) система воспроизводит на вершине и в основании пирамиды примерно одни и те же эмоциональные реакции, одно и то же психологическое отчуждение и неприязнь, блокирующую сочувствие. И побочным следствием форсированного и прямолинейного формирования властной вертикали могут оказаться неоднозначные процессы, деформирующие национальную самоидентификацию.

Как правило, **индикатором на деле федеративного характера государства являются осознанные усилия элиты и государственной власти рассредоточить разного вида ресурсы более равномерно, выравнивать уровень развития различных регионов, обеспечивать относительно равный доступ граждан к различного вида ресурсам.** Тогда когда это хотя бы отчасти удавалось, страна получала мощный импульс развития на низовом уровне (земства). И это касается не только финансов, но и интеллектуального ресурса, доступа к социальным благам, культурного капитала и т.д. Упрощенное понимание ресурсов развития, примитивное сведение всего многообразия ресурсов развития к собственности и финансам перекосило и без того до предела иерархическую пространственную структуру России, в разы увеличило разницу между возможностями открывающимися перед жителями различных регионов. **Усиленное внимание к унитарным иерархическим структурам при недооценке федеративных начал и принципов, возможно, является простым свидетельством того, что задачи развития еще не вышли на повестку дня российской элиты и не оттеснили задачи выживания,** консолидации элиты вокруг власти, упрочения этой власти, легитимации себя и персонифицируемого властью социально - экономического порядка. Впрочем, власти все равно придется столкнуться с проблемой адекватного ответа на внешние для нее императивы и решать проблему собственной адаптации к встающим задачам.

И эти перекосы фактически блокируют перспективы полноценного (не придаточно сырьевого) развития. В России насчитывающей 12 % всех ученых мира интеллектуальный ресурс оказался на службе не общества и не государства. Он вообще оказался невостребованным держателями сырьевых и энергетических ресурсов – наиболее ликвидных и востребованных на мировом рынке. В результате РФ производит лишь 0.3% мировой наукоемкой продукции.

Органически связана с нелегитимным перераспределением собственности и ресурсов и проявляющаяся черта нынешней политики –ее непубличность. То есть уход политики (в том числе и федеративной политики) из публичной сферы, из обсуждения в СМИ, соотнесения различных точек зрения в сферу кулуарных договоренностей, которые, к тому же, редко соблюдаются. Ирония истории заключается нередко в том, что

включающиеся в кажущиеся ситуативно целесообразными и эффективными подковерно - пиарные игры политики оказываясь на политической обочине начинают громко обличать своих вчерашних партнеров и протестовать против «закулисных сговоров». Обозначим узловые пункты самой эволюции основных этапов федеративного строительства: сначала мучительное подписание Федеративного Договора, потом принятие Конституции после разгона Советов и расстрела Верховного Совета, когда некоторые очень важные нюансы этого Договора были в одностороннем порядке не включены в Конституцию. Потом «конкретизация» Конституционных норм в двусторонних Договорах между исполнительной властью Центра и регионов при фактическом игнорировании законодательных органов регионов и центра, затем «добровольный» отказ региональных властей от Договоров – все это наглядно демонстрирует отсутствие постоянных правил игры и стратегического консенсуса региональных и федеральных элит относительно перспектив федерализма, вынужденность тех или иных ходов в деле федерального строительства. «Берите суверенитета сколько хотите»...только не мешайте «царствовать»...(последняя часть формулы никогда не произносилась Ельциным и его окружением вслух, но логика его правления в том числе федеративная политика заставляет сделать печально известную формулу более логически завершенной). Отсутствие стратегической последовательности, попытки начать государственное строительство федеративных как бы «с чистого листа», когда логика следующего этапа, зачеркивала и опровергала логику и результаты предыдущего этапа показывает, что стратегический долговременный консенсус в вопросах федерализма и недекларативное понимание практической ценности федеративных начал и принципов как в экономике, так и в политике и иных сферах еще только предстоит осваивать нашей политической элите и политикам. «Федерация и демократия - писал русский мыслитель И.Ильин –возможны только там, где в народе воспитано чувство долга, где ему присущи свободная лояльность, **верность обязательствам и договорам**, чувство собственного достоинства и чести и способность к общинному и государственному самоуправлению» (О грядущей России. Избранные статьи Дж.1991. с. 57). (выделено автором-А.Ю.)

Вне функционирования права как регулятора общественно –политической жизни, говорить о федерализме как системе взаимоотношений различных уровней власти, отношениях центра и регионов, их органов власти закреплении прав граждан в их взаимоотношении с властью различных уровней становится бессмысленно. Можно сказать, что **становление федеративных начал идет параллельно с формированием правовых институтов**, повышении правовой культуры государства, элиты и граждан. Иллюзии что можно намного опередить этот процесс, закрепив какие то федеративные положения в тексте Конституции как правило оборачиваются декларативным характером этих положений и их девальвацией и дискредитацией в массовом сознании.

Столь же объективна внутренняя связь федерализма с политической ролью важнейших политических институтов генерирующих право –органов законодательной власти. В авторитарных политических режимах право используется инструментально, не как правовой регулятор и универсальный механизм разрешения противоречий, а как вспомогательный инструмент, призванный де-юре оформлять неправовые способы решения конфликтов де-факто. **Полноценность и полноправность законодательной ветви власти есть необходимое условие и важный фактор нефиктивности работающего федерализма.**

Еще одним фактором, влияющим на частичность-полноценность функционирования федеративных принципов и механизмов является кадровая политика. **Федерализм есть постоянная циркуляция элит, их отбор, и горизонтальная мобильность.** Клановость, непрозрачность назначений на высших этажах федеральной

элиты малосовместимы с федерализмом и способны лишь вызывать отчуждение непривилегированных и «неприближенных» сегментов элиты. Полнокровная представленность регионов в федеральных эшелонах власти есть *conditio sine qua non* существования федерализма.

Можно рассматривать **федерализм и как процедуру принятия значимых решений**, особенно если принимаются решения важные для региона. Процедуру, подразумевающую обязательное участие и учет мнения заинтересованных в проблеме сторон, процедуру в ходе которой должна хотя бы содержаться попытка обеспечить максимальную поддержку принимаемого решения. И проблематика федерализма в практически правовой плоскости может рассматриваться как выработка всесторонне продуманных процедур принятия решений призванных ответить на «вызовы» и реализации этих решений с четкой зоной прав и ответственности. Отложенная «на потом» сфера совместной компетенции федерального центра и регионов закрепленная нынешней Конституцией заслуживает скорее названия «зоны совместной безответственности» и этот завал нуждается в как можно более скорой разборке.

Федерализм –это еще и **определенный тип ментальности** элиты, прежде всего. Ментальности полярно противоположной убеждению, что «победитель получает все» Тем более, крайнему варианту такой ментальности, что относительный победитель получает абсолютно все, что демонстрирует президентская партия, например, идя на нарушение сложившейся было в Государственной Думе традиции распределения руководства комитетами пропорционально полученным процентам голосов и мест. К слову сказать, даже большевики, захватив власть, первоначально министерских постов закрепили за левыми эсерами и другими союзными политическими силами. Федерализм есть установка на стратегическое партнерство, на кооперацию, а не на конфликт, на поиск зон совпадения интересов, а не раздувания разногласий и несовпадений.

Для Российского федерализма крайне важным является **этнополитическое его измерение**. Этнополитическая проблематика сегодня также «заметена под ковер», а говорить об этнополитических проблемах федерализма считается почти что дурным тоном. И кому - то может показаться, нормальным, и не создающим никаких проблем тот факт, что, в федеральном центре, скажем, Тува во власти представлена банкиром Пугачевым или вдовой Санкт Петербургского мэра. Наболее часто встречающаяся аргументация, что они, дескать, способны оказать республике, в силу ряда причин, намного более эффективные лоббистские услуги нежели кто-то из этнических тувинцев. Но нормальным и рациональным это может показаться только тому, кто не обременяет себя пониманием таких проблем как этническая идентификация и структура национального сознания и самосознания, кто не знает и не интересуется тем, с каким пристрастным интересом население и элита регионов следит за деятельностью репутацией и карьерой этнически «своих» людей в центре, тем, кто просто не «видит» символического и психологического измерения федерализма.

Когда Джордж Буш выступает на испанском языке перед испаноязычной аудиторией - это не просто демонстрация лингвистических способностей американского Президента. Российские СМИ могут с придыханием писать о том, что тот или иной российский государственный деятель пообщался за границей на иностранном языке, почему то не пишут о том, что кто либо из федеральных фигур произнес, хотя бы пару слов приветствия на башкирском, татарском или марийском языке во время визитов в тот или иной регион со значительным нерусским населением. А этническое отчуждение от власти является сильнейшим мультипликатором и катализатором политического и социального отчуждения граждан от власти. Во всех странах все большее и большее

внимание уделяется этническому многообразию населения, учету этих интересов и этого многообразия в проводимой политике и государственном устройстве. Не только Индия, но и государственное устройство Канады, Испании, Бельгии даже Великобритании, где, казалось бы, собственно этническое и культурное своеобразие таких регионов как Уэльс или Шотландия носят сугубо фольклорный характер и реально и символически отражают в системе государственного и политического устройства этничность населения соответствующих регионов. Российская Федерация в последнее время, словно выпала из этих глобальных тенденций. И если в Советские времена мы всячески выпячивали свою многонациональность, то теперь же, взорвав СССР, российская власть, похоже, решила вообще обойтись без национальной политики и учета этнополитического измерения принимаемых решений. Только этим можно объяснить унификаторский зуд предложений о замене выстроенного на сложном этнополитическом балансе власти Дагестана постом единоначального Президента.

Не связывают обычно с проблематикой федерализма в силу экстерриториальных соображений и судьбу жителей непризнанных Абхазии и Приднестровья, десятки тысяч из которых приняли гражданство РФ. Однако необходим поиск адекватных решений и на этот вызов и нахождение оптимальных связей этой категории российских граждан с Российским государством. Поскольку федерализм это не только территории, но граждане. А территориальное измерение в условиях глобализации не является единственно значимым. В этой связи часто встречающееся утверждение о порочности принципов формирования Советской Федерации, положивших в основу этнический принцип представляется неточным. Как известно первоначально программы большевиков исходили из скорее национального нигилизма и содержали планы областной и территориальной автономии в административно территориальном устройстве страны. Лишь под воздействием этнополитических императивов они были вынуждены учитывать национальные факторы. И кризис наступил не столько в силу изначально неверных решений, сколько в силу отсутствия механизмов самосовершенствования и адекватной адаптации политических структур к изменяющимся реалиям.

Бывший спикер Совета Федерации неоднократно называл Совет Федерации «палатой стабильности», с гордостью и иронией акцентируя ее отличие от порой чрезмерно политизированной государственной Думы. В своих мемуарах он вспоминает один из своих разговоров с Президентом: «Я хочу распустить Государственную Думу. Как Совет Федерации, поддержит меня?». ...Пришлось сказать прямо, что я сомневаюсь в целесообразности такого шага, который неизбежно станет началом нового крупного политического конфликта. На следующий день во время личной встречи Б.Ельцин заявил Е.Строеву : «Вы правильно поступили вчера... Меня провоцировали, хотели сыграть на моем характере...» (Е.Строев. На стремнине. М.Экономика.2002, с.45). У старой и новой модели СФ есть и сторонники и противники. Одним из важнейших публичных аргументов в реформировании СФ был квазитеоретический тезис о недопустимости нарушения принципа разделения властей и совмещении в лице губернаторов и «сенаторов по должности» исполнительной и законодательной власти.

Нынешняя конструкция Совета Федерации, «на профессиональной основе», процедура его комплектования, «политический вес», не позволяет играть роль стабилизатора ситуации, поскольку **непубличный, кулуарный, невыборный порядок его комплектования, факты фактической «покупки мандатов»** делает невозможным роль стабилизатора, в ситуации хотя бы аналогичной той, какую старый СФ сыграл после августа 1998 года после дефолта, дискредитировавшего роль федеральной исполнительной власти до низшей отметки. «Прижатые финансовыми обстоятельствами, регионы вынуждены согласиться на любое предложение, чтобы не обидели, когда деньги

делят. Регионы никого не назначают сами. Им «рекомендуют назначить». Если бы они хоть сами назначали своих лоббистов, этот лоббист защищал бы интересы региона... стрелка барометра четко показала тенденцию -защищать не регион, а самих себя и выполнять команду, которая подается сверху» (Е.Строев Ук.соч. с.425-426) Совет Федерации старого образца был не просто Конституционным органом, или собранием людей отобранных по личным качествам, но собранием публично и легитимно избранных региональных руководителей, прошедших жесткий отбор на региональных выборах (опять же проводимых в публичном политическом пространстве). При всем несовершенстве этих выборов этот механизм отбора кадров давал руководителю регионов определенный ресурс поддержки и легитимности. Обращает внимание тот факт, что многие региональные лидеры (судя по разнообразным опросам и результатам выборов) пользуются большим доверием и уважением, нежели большая часть федеральных властных институтов.

И демонтаж старого СФ, даже если ситуативно в логике политической борьбы центральных групп и кланов с региональными элитами торпедирование СФ представлялось целесообразным, представляется очень серьезной стратегической ошибкой слабой центральной власти, очевидные негативные последствия этого решения перевешивают его мнимые «плюсы»: «Совет Федерации в сегодняшнем варианте оказался управляемым, но совсем не работоспособным» -считает, например, один из крупнейших российских теоретиков и практиков федерализма (Е.Строев.Ук.соч.с.425). Госсовет также не стал полноценной конституционной заменой старого СФ. Временность этой конструкции сегодня становится очевидной, однако характер и сложивший непрозрачный стиль принятия решений не дают гарантий, что и будущая конструкция будет всесторонне продумана с учетом всех взаимосвязей и возможных последствий. Решения касающиеся федеративных отношений выведены из публичной политики «под ковер» важнейшие политические вопросы «только там и решаются, и секрета из этого уже никто не делает. Тенденция эта становится все более опасной» (Е. Строев Ук. соч. с.426). Нынешняя конструкция концентрирующая на самом вершине не оптимум, но максимум полномочий сродни попытке средневековых английских кораблестроителей создать суперкорабль. Он назывался «Мери Роуз» и затонул перевернувшись из-за игнорирования законов физики при спуске на воду. В ней уже сегодня за все де-факто ответственен Президент, все осуществляется от его имени его сподвижниками и сторонниками. И любое раздражение и протест неизбежно будут сфокусированы на этом центре сегодняшней политической конструкции.

1. Без «федеративной реформы» реформы лишаются своего демократического, «сетевого», социального и пространственного измерения, что обесценивает их смысл, снижает соответствие результатов публично провозглашенным целям, делает реформы экспериментами проводимые элитой, прежде всего в своих собственных интересах.
2. Федеративная реформа требует установки на более равномерное распределение различных ресурсов, и корреляции между распределением разного типа ресурсов, необходимых для развития.
3. Необходимо осознание несовместимости кулуарных и закулисных соглашений и сговоров в принятии политических решений, с соблюдением договоров и соглашений выступающих несущими конструкциями федеративных систем. Федерализм и интересы развития императивно требуют перевода в публично-политическую плоскость процесса принятия решений, значимых для центра и регионов. Только в

этом случае возрастает ответственность за их выполнение и повышается шанс на их реализацию.

4. Перекос с 1993 года и нарушение баланса властей в пользу исполнительной ветви затрудняет создание федеративной системы, в которой правовые горизонтальные связи играют роль одной из несущих конструкций. Федерализм императивно требует усиления законодательной ветви власти. Авторитарный федерализм является оксюмороном и логическим противоречием.
5. Авторитарно унитарные модели являются «простыми» и «надежными» (до определенной границы) способами структурирования пространства консолидации элит, сохранения и административного упрочения власти. Федеративные модели являются формами более приспособленными для задач развития, инноваций, стимуляции разного рода активности и предприимчивости. Задержки и блокирование федеративной реформы есть показатель того, какие классы задач решаются на данном этапе, какие приоритеты реально существуют в голове принимающих решения представителей государственной элиты. И насколько они отличаются от ПиАрно предъявляемых.
6. Этнополитические реальности, как показало недавнее прошлое СССР, могут сыграть мощную деструктивную роль и представлять огромную угрозу для единства и стабильности многонационального государства. Однако энергию взрывчатки можно использовать и в мирных целях, если уметь с ней обращаться. Этнополитическое измерение федерализма жестоко мстит за свое игнорирование.