

Реформум

Вадим Штепа

КАК ПЕРЕУСТАНОВИТЬ
ФЕДЕРАЛИЗМ В РОССИИ



РЕФОРУМ

2022

В опубликованной недавно [статье](#) для «Энциклопедии реформ» я попытался описать историю российского федерализма с начала 1990-х годов, а также осмыслить причины его перерастания в новейший унитарно-централистский режим.

Новый материал – это размышление о будущем. На мой взгляд, именно переход России к принципам договорного государства, основанного на взаимных интересах различных регионов, способно избавить страну от участи «новой империи», опасной для соседей и для всего мира.

В данной работе мы попробуем ответить на вопрос, почему российский федерализм «вывернулся наизнанку», выслушаем не слишком лицеприятные прогнозы мировых аналитиков и перечислим регионалистские движения в различных федеральных округах. А также порассуждаем, как избежать превращения регионов во враждующие «этнорезервации», и предложим проект нового договора для этих регионов.

Федерализм наизнанку

От столкновения с украинским «айсбергом» по корпусу российского «Титаника» пошли трещины – этот медийный образ уже стал расхожим. Сначала в разных городах России прошли массовые гражданские протесты против войны, которые удалось подавить только оруэлловскими законами о запрете называть её войной. Затем – едва ли не миллионное бегство от мобилизации в соседние страны. Интеллектуалы на «Радио Свобода» активно [обсуждают](#), может ли привести затянувшаяся война с её нарастающим кризисом к распаду России, и таких дискуссий много. Автор этих строк давно изучает тематику российского федерализма и регионализма, но до событий текущего года не припомнит столь острого интереса к ней среди профессиональных политологов и политизированных блогеров.

В российской политической эмиграции с начала войны возникли «Лига свободных наций», «Форум народов Построссии» и другие объединения представителей регионов, критично настроенных по отношению к войне и в целом – к неоимперской политике Кремля. Многие из них выступают уже не просто за федерализм, но за полную независимость своих республик. К их радикальным «построссийским» манифестам и декларациям можно относиться скептически, но это знаки времени, невиданные раньше, во всяком случае – в таком масштабе.

В самой России гражданские движения, выступающие за повышение регионального самоуправления, продолжают действовать,

но в последние годы преимущественно в неформальном статусе, в виде групп в социальных сетях. Их политическая институционализация невозможна: в России действует запрет на существование региональных партий, которые могли бы избираться в местные парламенты. Вследствие этого подавления региональных гражданских сообществ, лишения их права легального политического голоса их настроения также радикализуются. С начала полномасштабной войны против Украины в регионах России совершено уже [более 70 попыток поджогов военкоматов](#).

Саму эту войну можно рассматривать как закономерное следствие уничтожения федерализма в России. Несмотря на то, что постсоветская Россия номинально назвала себя федерацией, её субъекты так и не обрели полноценной политической субъектности, а договорный принцип отношений между ними всё более вытеснялся кремлёвским централизмом. Федерализм был вывернут наизнанку и превращён в технологию внешнеполитической экспансии.

Весьма показательны кремлёвские требования «федерализации Украины», звучавшие с 2014 года: власти России настаивали, чтобы Украина предоставила расширенные полномочия «ДНР» и «ЛНР» и эти марионеточные пророссийские режимы оказались бы способны блокировать проевропейскую стратегию Киева. Когда Украина отвергла эти требования, Москва начала войну.

Требую «федерализации» от других стран, Кремль окончательно ликвидировал собственно российскую федерацию. Регионы РФ лишены реально федеративного самоуправления: для него приоритетно внутреннее развитие, а оно несовместимо с имперскими целями «расширения территории».

Пример: в Якутске, столице Республики Саха-Якутия, до сих пор нет [моста через реку Лена](#), который связывал бы между собой части города. Хотя проекты моста возникали ещё с советских времен, в постсоветской России они с каждым годом дорожали и поэтому откладывались. Сама республика не в состоянии профинансировать это строительство, потому что её богатейшими природными ресурсами (алмазами, золотом, нефтью и т.д.) распоряжаются московские корпорации. В 2016-2019 гг. Кремль предпочёл построить мост в аннексированный Крым, направив туда все средства, первоначально предназначенные на возведение моста через Лену. Это весьма яркое доказательство того, что для неоимперского режима геополитические амбиции гораздо важнее развития территорий собственной страны.

Другой показательный пример перерождения федерализма в его противоположность – начавшееся летом 2022 г. формирование в различных регионах РФ [«именных батальонов»](#), предназначенных для отправки на войну в Украину. Прежде в российской и советской армии такого рода «земляческие» подразделения не приветствовались, поскольку всякое землячество

формирует сплочённую структуру не только перед лицом врага, но и в первую очередь перед лицом командира и всей вышестоящей власти.

Создание этнорегиональных подразделений лишает армию единых стандартов и порой даже общего языка. Российские губернаторы, приступившие к формированию этих батальонов по очевидному приказу из Кремля, дают им названия, связанные с местными героями, топонимами, родным языком и другой региональной спецификой: «Вятка» в Кировской области, «Парма» в Пермском крае, «Тигр» в Приморье, «Алга» и «Тимер» в Татарстане, «Онега» и «Ладога» в Карелии, батальон имени Шаймуратова в Башкирии, имени Кузьмы Минина в Нижнем Новгороде и т.д.

Власть откровенно играет на местных исторических мифологиях. Это фейковый регионализм, формально апеллирующий к локальным символам, но фактически обслуживающий интересы империи и нацеленный на то, чтобы повязать максимум российских народов и регионов в военных преступлениях Кремля. Однако такая политика может привести к неожиданным результатам. Есть исторический прецедент эпохи Первой мировой войны, когда была создана Туземная (или Дикая) дивизия, состоявшая из мусульман Кавказа, которые в российскую армию не призывались. После падения монархии многие добровольцы этой дивизии стали создавать и защищать свои независимые республики.

К распаду несостоявшегося государства

В июле 2022 г. аналитический центр James-town Foundation издал книгу своего старшего научного сотрудника Януша Бугайского под названием [«Несостоявшееся государство: путеводитель по распаду России»](#). Бугайского иногда называют «новым Збигневом Бжезинским», и он действительно представляет собой новое поколение американских политологов восточноевропейского происхождения, которые хорошо понимают природу и опасность имперских амбиций России.

После распада Союза многие на Западе надеялись, что Российская Федерация присоединится к сообществу демократических стран. Однако она сразу стала эволюционировать к созданию новой империи. Это произошло ещё при Ельцине, который оставил советские войска в Молдове (Приднестровье), ввёл «миротворцев» в Грузию и начал колониальную войну против Чечни, хотя эта республика провозгласила независимость и не подписывала российский Федеративный договор 1992 года.

Сегодня, после 30 лет существования постсоветской России, она действительно выглядит «несостоявшимся государством», поскольку никакие принципы гражданских свобод, демократии и федерации, записанные в её Конституции, совершенно не действуют. Напротив, во внутренней политике существует жёсткий репрессивный режим и московский гиперцентрализм, подавляющий все регионы. А цели внешней политики, как это стало всем очевидно с началом полномасштабной войны против Украины, – это имперский реваншизм и новое противостояние с Западом, причём порой более агрессивное, чем в советские времена: даже Брежнев не угрожал Америке ядерными ракетами, как это делает Путин.

Тем не менее в ходе вторжения в Украину российская армия уже продемонстрировала свою неэффективность, а её полное поражение, по мнению автора, неизбежно приведет к новому распаду империи. Американский политолог внимательно прослеживает рост протестных настроений в различных российских регионах. Особенно ярко они выражены в национальных республиках, где политическое подавление сопровождается культурным, республиканские языки фактически вытесняются образовательной сферы. Однако нельзя сказать, будто бы всё этнически русское население в регионах поддерживает кремлевскую политику. Требования регионального самоуправления и протесты против московского диктата наблюдаются на всём гигантском российском пространстве – от Калининграда на Западе до Сибири и Дальнего Востока. Бугайский не даёт точных предсказаний о том, как именно может произойти новый распад империи, но напоминает, что такие исторические события могут случаться совершенно внезапно – как свержение самодержавия в феврале 1917 г.

Опираясь на фундаментальное исследование Бугайского и дополняя его собственными наблюдениями, попытаемся дать обзор регионалистских движений и событий последних лет в различных федеральных округах России.

Северо-Западный ФО

Самым известным региональным протестом в 2018-2020 гг. стали выступления против строительства на станции Шиес крупного полигона, куда планировалось привозить мусор из Москвы.

Протесты объединили широкую общественность Архангельской области и Республики Коми, и в конце концов власти были вынуждены отказаться от своего «мусорного» проекта. В российских условиях последних лет это довольно редкий случай победы общественных движений над административными инициативами.

С начала нулевых были довольно заметны и активны регионалистские движения в Санкт-Петербурге («Свободная Ингрия»), в Карелии и Калининграде. В последнем даже существовала Балтийская республиканская партия, требовавшая преобразования этой эксклавной области в республику. Однако, как и все остальные региональные партии в России, она была фактически запрещена в 2001 г. с принятием нового закона о партиях, который позволял существование только «общефедеральных» организаций. Но движения за региональное самоуправление не исчезли, а лишь стали менее формальными, уйдя в пространство медиа и социальных сетей.

Один из интересных таких [проектов](#) – «Новая Новгородская республика», предусматривающая тесную интеграцию регионов Северо-Запада, которые исторически взаимосвязаны и экономически тяготеют к сотрудничеству с Евросоюзом.

Уральский ФО

Несмотря на жёсткую политическую цензуру последних лет, в Екатеринбурге остаётся популярной идея [Уральской республики](#), существовавшей в 1993 г. Её флаг поныне появляется в публичном пространстве.

Уральские регионалисты [заявляют](#): «Для внутривнутриполитической устойчивости Уральская республика должна включать в себя преимущественно те территории, на которых большинство населения имеет северное происхождение, уральскую идентичность и прошло школу “горнозаводской цивилизации” – это Пермский край, Свердловская, Челябинская и Курганская области. Во-вторых, ближайшими соседями Урала являются тюркские государства – Татарстан, Башкортостан, Казахстан, чьи интересы Уралу неизбежно придётся учитывать и ни в коем случае не вступать с ними в конфликт. В-третьих, отношения с Москвой должны строиться исключительно на договорной основе».

Приволжский ФО

Историческая специфика Башкортостана в том, что его республиканская автономия была провозглашена ещё в 1917 г. и впоследствии он был включён в РСФСР именно на договорных основах. Договорный характер федерации всегда имел особый статус для башкирского общества, и его нарушение вызывает массовые протесты. Резкая централизация последних лет приводит к жестким репрессиям – например, известный башкирский общественный деятель Айрат Дильмухаметов был в 2020 г. [приговорён](#) к 9 годам тюремного заключения всего лишь за призывы к новой договорной федерации.

Репрессивная политика власти вызывает радикализацию общества и популяризацию идей уже не федерализма, но полной независимости. Схожие мысли высказывают и оппозиционные деятели соседнего Татарстана, находящиеся в политической эмиграции. В отличие от 1990-х, когда республиканская власть активно провозглашала суверенитет, сегодня она абсолютно встроилась в вертикаль, и политические решения возможны лишь на основании новых, свободных выборов.

Кавказский ФО

В отличие от нынешней Чечни, превращённой в прокремлёвский султанат, в других кавказских республиках всё более ясно осознают их колониальный статус. Это показали массовые протесты против мобилизации осенью 2022 г., развернувшиеся в Дагестане и Карачаево-Черкесии. Ингушская правозащитница Зарина Саутиева, сотрудничающая с Институтом Кеннана, [пишет](#), что в её родной республике протест против мобилизации уже обретает формы саботажа, а «дальнейшие попытки принудительного призыва молодых людей в армию, скорее всего, будут встречать растущее сопротивление со стороны граждан, вплоть до вооружённого противостояния с властями».

Южный ФО

В 2021 г. кубанская активистка Дарья Полудова была приговорена к 6 годам заключения за «призывы к сепаратизму». Тем не менее сетевые движения за суверенитет Кубани продолжают существовать и в случае изменения ситуации наверняка политически себя проявят.

Краснодарский край – один из самых населённых и экономически развитых регионов РФ, и его жителей всё менее устраивает его фактически полуколониальный статус с очень ограниченным самоуправлением.

Сибирский ФО

Самыми яркими регионалистскими выступлениями в Сибири много лет были знаменитые новосибирские «монстрации» – молодёжные арт-политические шествия. На них часто использовался придуманный омским художником Дамиром Муратовым флаг «Соединённых Штатов Сибири». Несмотря на художественность этого высказывания, оно многими прочитывалось именно как политическое заявление сибирского регионализма, тем более в условиях запрета региональных партий. Организатор «монстраций» Артём Лоскутов выступил и в качестве режиссера документального фильма [«Нефть в обмен на ничего»](#), посвящённого экономической колонизации Сибири.

Регионалистские настроения в Новосибирске, Омске, Томске, Красноярске, Иркутске имеют давнюю историю, восходящую ещё к движению сибирского областничества XIX в.

Они проявлялись и в революционную эпоху: в 1918 г. была даже принята [Декларация о независимости Сибири](#). Сибирские политические движения появлялись и в 1990-е гг., и можно уверенно прогнозировать их возрождение в условиях реально свободных выборов.

Дальневосточный ФО

Массовые протесты в Хабаровском крае в 2020 г. в поддержку свободно избранного губернатора Сергея Фургала, который был арестован ФСБ, вывезен в Москву и до сих пор находится в заключении, стали крупным политическим событием, растянувшимся на несколько месяцев. Многотысячные демонстрации с краевыми флагами выглядели ярким регионалистским заявлением, вызвавшим сочувствие и поддержку во многих городах РФ.

Фактический статус российского Дальнего Востока как [сырьевой колонии](#) московских чиновников уже сегодня вступает в резкий контраст с быстрым экономическим развитием соседних дальневосточных стран, и эта ситуация

будет вызывать нарастающие протесты местных жителей.

Центральный ФО

Москва традиционно считается городом-лидером гражданских и демократических выступлений. Однако во многом это связано с размерами мегаполиса, который по причине гиперцентралистской политики властей сосредотачивает гигантский человеческий

ресурс. Именно из-за роли «имперского центра» в Москве затруднено возникновение своего регионалистского сознания. Хотя такого рода проекты иногда появляются ([Великороссия или Залесье](#)), но шансы на их реализацию, вероятно, возникнут лишь в случае успеха других регионалистских движений, когда жителям бывшего «центра» также придётся самоопределиться.

Соль и пересол: диалектика национальных движений

Специалист по этнорегиональным проблемам в Евразии Пол Гобл [указывает](#), что авторы, которые пророчат РФ повторение распада СССР, напоминают генералов, готовящихся к прошедшей войне. СССР целиком состоял из республик. Если же сегодня все республики выйдут из состава РФ, она потеряет лишь около 18% своего населения. Очень сомнительно, что это приведёт к концу имперского централизма. Скорее может повториться ситуация, когда уменьшение размера империи породит в ней агрессивный ресентимент и стремление к экспансии – как и произошло в постсоветской России.

Конечно, активисты из национальных республик, которые борются за сохранение и развитие своих родных языков, заслуживают полной поддержки. Этнокультурная специфика является «солью» многих протестных движений последних лет – хотя борьба против централистского произвола может и не иметь национального измерения, как в Шиесе или Хабаровске. Но когда сугубо этнические требования начинают доминировать, получается «пересол», который раскалывает регионалистские движения.

Калмыцкий юрист Даавр Доржин [поделился](#) весьма показательными идеями: хотя этнические калмыки по переписи составляют там лишь чуть более половины населения (57%), калмыцкий язык, по его мнению, должен стать единственным государственным, а в состав Калмыкии надо включить некоторые

районы соседней Астраханской области. Легко представить, к чему может привести такой проект в случае его реализации: неизбежны межэтнические и приграничные конфликты. Юрист Доржин также хочет провозгласить «некоренное» население Калмыкии «негражданами», ссылаясь на опыт Балтийских стран, хотя, например, в Эстонии уже давно не выдают «серых паспортов», но перешли к политике максимальной интеграции местных жителей.

Если в какой-то республике сделать её «титულный» этнос привилегированным, соседние русские области могут ответить аналогичной дискриминацией «нерусского» населения, которого там также проживает немало. В итоге крушение империи вместо демократии для всех приведет к архипелагу этнорезерваций. Да, индейские резервации в современных США вполне самоуправляемы и обладают практически такими же правами, как и штаты, но всё же изначально этот проект основан на этнической сегрегации. Разумно ли повторять этот опыт в XXI веке?

Этнический национализм неизбежно противопоставляет народы и [подпитывает страхи многих западных аналитиков](#), что децентрализация России чревата хаосом и нестабильностью. Политикам из российских республик, выступающим за восстановление их суверенитета, стоит помнить о том, что их провозглашённые ещё в 1990 г. декларации о суверенитете носили не узкоэтнический, а

общегражданский характер.

Для полноценного восстановления федерализма на российском пространстве все его регионы должны стать равноправными республиками, поддерживающими между собой договорные связи. Сторонникам республиканских свобод было бы полезно осознать не только

собственные интересы, но и политический контекст отношений с другими народами и регионами. Только такое взаимное признание интересов может стать основой трансформации умирающей империи в жизнеспособную федерацию.

Контуры нового договора

В конце 2022 г. было опубликовано два достаточно фундаментальных аналитических текста. В одном из них политолог Владимир Гельман утверждает: [«Не стоит ожидать распада России»](#). В другом культуролог Александр Эткинд заявляет: [«Думаю, что Россия распадётся»](#).

При всей противоположности этих точек зрения их объединяет рефлексия на тему возможного распада. Но сам по себе распад – это взгляд из некоего центра, а не с точки зрения регионов. Полезно вспомнить, что Вашингтон и Франклин говорили не о распаде Британской империи, но о создании новой, договорной федерации.

Какой может быть новая федерация в России? Можно ли говорить о восстановлении федерализма, если его предыдущие версии были скорее декларативными, чем реально функционирующими, и по сути никакой «старой» федерации на этих пространствах не было?

Созданная большевиками в 1918 г. РСФСР управлялась единой кремлёвской партией, советский федерализм был только внешней формальностью. И в постсоветскую эпоху говорить о полноценном федерализме затруднительно. Федеративный договор 1992 г. не был добровольным – он просто брал за основу всю территорию прежней РСФСР. Он был асимметричным, республики получали больше прав и полномочий, чем области и края, что неизбежно провоцировало разногласия между ними. В эпоху вертикали власти у республик эти полномочия отобрали, но областям и краям тоже ничего не добавили. Получилось весьма печальное «равенство в бесправии». А явление московского гиперцентрализма и в советское, и в постсоветское

время вместо федерации неизбежно возрождало имперскую модель метрополии и колоний.

Так что уместнее определять новый проект не как восстановление федерализма, но как его становление. Или, используя IT-лексику, его переустановку, чтобы эта программа, успешно действующая во многих развитых странах, наконец-то запустилась и на российском компьютере.

Представим, что переустановка удалась. Что мы увидим?

1. Добровольность федерации. Переход от централистского мышления к договорности множества субъектов, что восходит к латинской этимологии слова *foedus* – договор. Договор строится на их взаимных интересах, а не на самоцельном «собираании земель», как в империях. Договор бывших британских колоний о создании США (первой федерации на планете) был добровольным, их никто к нему силой не принуждал, сработали взаимные экономические интересы и культурные связи.
2. Симметричность федерации. Все субъекты РФ должны получить равноправный статус республик, как в США, где все субъекты именуется «штатами», то есть в буквальном смысле государствами (*state* – государство на английском). В асимметричных федерациях, где субъекты имеют разный уровень прав и полномочий, всегда идёт политическая борьба за их выравнивание. Пока в России вместо равно республиканского статуса всех регионов существует нагромождение разностатусных территорий (республики, области, края, автономные округа, автономная область), усложнённое зачастую их «матрёшеч-

ным» характером, когда один субъект входит в состав другого, никакой реальный федерализм невозможен.

3. Демосковизация. Столица федерации не может совпадать с крупнейшим мегаполисом во избежание чрезмерной централизации политики, экономики и общественной жизни. Кроме того, Москва отягощена историческим мессианством «третьего Рима» и советско-имперским наследием, что неизбежно порождает конфликт с республиками, стремящимися к реальному федеративному самоуправлению. Гораздо более оптимальной столицей федерации выглядит какой-нибудь относительно небольшой город по модели Вашингтона, Оттавы, Канберры или даже специально построенного Бразилиа.

4. Нерушимость границ между республиками. Есть основания полагать, что после поражения Кремля в войне против Украины международное право будет гораздо более внимательно относиться к этому вопросу, чтобы исключить в будущем возможность территориальных аннексий. На частые утверждения о том, что границы между нынешними субъектами РФ «совершенно искусственны», можно ответить, что границы между множеством нынешних государств также исторически появились искусственно, но международное сообщество решило их зафиксировать во избежание конфликтов.

При этом республики вполне могут сохранить право на выход из федерации, объединение в один субъект или, напротив, разделение на несколько, обмен между собой какими-то территориями и т.д. Но всё это должно происходить именно в договорном порядке, а также с привлечением эффективного опыта Швейцарии, где многие спорные вопросы решаются путём прямой демократии – местных (кантональных) референдумов.

5. Политическая «перезагрузка» субъектов федерации. Это, пожалуй, ключевой момент всего проекта переустановки федерализма. Регионы могут обрести реальную политическую субъектность, а их власть – легитимность лишь на основе свободных выборов в их парламенты с участием всех ныне запрещённых региональных партий. Причём эти парламенты и должны остаться в них

основной властью, чтобы в новой эпохе не воспроизводились персоналистские режимы прежней. Именно парламенты разных республик, заинтересованные во взаимном сотрудничестве, согласуют между собой новый Федеративный договор и ратифицируют его. А выборы общенационального парламента состоятся уже на основе нового Федеративного договора. Это выглядит вполне логично – Европарламент избирается на основании Договора о Евросоюзе.

6. Приоритет прав человека. Законы в различных республиках федерации, как и в различных штатах США или странах ЕС, могут быть совершенно разными. Но сама федерация основана именно на взаимных интересах, свободе человеческих передвижений, экономических обменов и т.д. Поэтому если в какой-то республике будут приняты законы, ущемляющие права её жителей по тому или иному признаку (этническому, религиозному, признаку сексуальной ориентации и т.д.), она, в свою очередь, может быть сама не принята в федерацию или даже исключена из неё. Федерация не удерживает» республики – они сами заинтересованы состоять в ней, потому что она гарантирует своим участникам высокий уровень гражданских свобод.

7. Субсидиарность. Федерация строится на этом принципе европейского права, согласно которому основные вопросы повседневной жизни людей решаются на локальном уровне, а наверх передаются лишь те, которые на нем решить невозможно. Разработка и реализация экономических стратегий, основные политические дискуссии, поддержка и развитие национальных культур – это уровень республик. В конечном итоге на общенациональном уровне остается лишь довольно ограниченный круг вопросов, которые требуют наибольших затрат и на которые республики согласованно выделяют часть своих налогов: стратегическая оборона, общенациональный транспорт, космос, фундаментальная наука и т.д.

8. Свобода уровня интеграции. В новом Федеративном договоре должно быть прописано, что различные республики могут делегировать различное число полномочий на федеральный уровень. Также они могут делегировать и часть своих полномочий другим

субъектам федерации – именно так между ними возникают прочные горизонтальные связи, гораздо более важные для подлинно федеративных отношений, чем вертикаль власти. Одни субъекты федерации могут активно участвовать в каких-то совместных программах развития, а другие имеют полное право воздержаться от них. Но в таком случае они сами лишат себя и эффекта от этих программ. Участие в федерации должно быть интересным и выгодным для её субъектов, а не некоему отчуждённому от них федеральному центру.

9. Федеральный центр в реальной федерации по своему смыслу противоположен центру прежней империи. Он не приказывает республикам, что им делать, но напротив – сам исполняет их согласованную волю. По существу, новый федеральный центр – это не оторванные от регионов столичные чиновники, а те же представители республиканских пар-

ламентов, согласующие в новой столице (п.3) свои взаимные интересы и определяющие общефедеральные стратегии.

10. Федеративный договор станет базовой частью конституции новой федерации. Свою конституцию каждая республика примет самостоятельно (как и исторические декларации о суверенитете 1990 г.), а в федеральной будут лишь зафиксированы смыслы их объединения.

Конечно, этот проект выглядит приблизительным наброском и кому-то может показаться утопическим, но автор этих строк не пытается в точных деталях предсказывать будущее, оставляя его на усмотрение истории. Но он уверен: само продолжение истории в России возможно лишь с её отказом от имперской экспансии и переходом к внутреннему федеративному развитию.

Об авторе



Вадим Штепа – главный редактор проекта «Регион.Эксперт».