

Федерализм как российская тягота

«Спящий институт»?

Ярославская область, 21.12.2014
Андрей Захаров ©

Институты как люди - иногда они «СПЯТ»

- Особенность отечественного федерализма: он есть на бумаге, но отсутствует в жизни.
- Иначе говоря, он не умер – он просто спит.
- Но если он спит, можно рассчитывать на то, что состоится пробуждение.



Пробуждение «спящих» институтов обещает сюрпризы

- Вновь начиная функционировать, «замороженные» институты начинают действовать не так, как ожидалось.
- Особенно интересна реанимация федерализма при авторитарных режимах.



Федерация и диктатура: бразильский мезальянс

- «Авторитарно-бюрократический режим» (1964-1985) : нежная диктатура.
- Военные не отказались от федерации, используя ее творчески.
- Содержания не было – но форма жила своей жизнью.
- И что получилось? Сейчас увидим...



«Вертикаль власти» по-бразильски

- Переворот-1964: военные объявляют войну патронажу и коррупции. Главный враг – региональные клики. Централизация, у штатов отбирают почти все деньги. Регионы «задавили».
- Режим подмораживает демократию, но не отказывается ни от выборов, ни от федерации; поначалу выбирают даже губернаторов.
- Но после того, как в 1965 ставленники режима проиграли губернаторские посты в ключевых штатах, выборы вообще отменили. «Выдвижение» в столице и «утверждение» в штате. Упразднение всех партий.

«Единая Бразилия» против «Справедливой Бразилии»?

- Две партии. Демократический фасад + подтасовка выборов = прекрасный результат. Но через 10 лет военным потребовалась помощь региональных элит.
- Ни идеи, ни харизмы. Что делать? Добавить демократии! Относительно свободные выборы-1974 и сокрушительная победа партии-дублера.



Хотели как лучше – и процесс пошел!

1977 - ответ диктатуры:

1. Президент – с 5 до 6 лет;
2. Правка конституции простым большинством;
3. Назначаемые сенаторы;
4. Создание новых штатов – чтобы укрепить поддержку в парламенте.

Но декоративная оппозиция уже превратилась в реальную – и стала основой региональной фронды.



«Спящий» пробуждается: реванш бразильских регионов

- Пытаясь укрепиться, задоблив штаты, режим в 1982 вернул прямые выборы губернаторов: оппозиция взяла 9 вакансий из 22.
- Элиты штатов возглавили демократизацию – вопреки воле генералов, они настояли на прямых выборах президента вместо избрания коллегией.



Сохраняя федерализм, диктатура обрекает себя на неприятности

- Бразильская диктатура не тронула федеративное устройство – в итоге к моменту ее надлома губернаторы оказались наиболее легитимными фигурами.
- Ослабев, военные решились на децентрализацию, а от нее до федерализма один шаг.



А что будет, когда «проснется» российский федерализм?

- Ничего хорошего – слишком дурные условия.
- Нет ни партий, ни гражданского общества, ни независимого суда, ни свободной прессы, ни политической конкуренции.
- Вероятно, нас ждет торг без берегов – когда под вопрос ставится само существование союза.



Но если все так плохо, не стоит ли «усыпить» его навсегда???

- Россия едва ли может сделать это: федерализм у нас не от хорошей жизни - иными путями просто невозможно сохранить единство страны.
- Для многонациональной России федерализм неизбежен. И назначение его не в том, чтобы сделать межобщинную жизнь райской – он нужен, чтобы она не превратилась в ад.
- Федерация вообще прописана обществам, сложным по составу. Именно в этом секрет ее популярности.

Есть и еще кое-что, гарантирующее нашему федерализму жизнь

- Авторитаризм тоже ценит федеративную систему – но по-своему.
- Сегодня федерализм стал в единственном средством, позволяющим легально, без применения силы, приобретать новые территории.
- Хотите расширяться – будьте федерацией (даже если вам по душе империя)!



Федерация и экспансия, или как Эритрея «вернулась домой»

- Чтобы обзавестись Эритреей, Эфиопия в 1950 году приняла совет ООН – и сделалась федерацией.
- «Проглотив» Эритрею, она быстро отказалась от федерализма, в начале 1960-х снова изменив конституцию.
- Эти фокусы закончились тем, что эритрейцы, обидевшись, в 1993-м ушли от эфиопов.



В нашем федерализме избыток ЭТНИЧНОСТИ – опасно ли это?

- Да, есть очевидный риск: снабжая этнические группы элементами собственной государственности, федерализм одновременно и предотвращает опасность сецессии, и усугубляет ее.
- Кроме того, историческая практика – тоже не в его пользу. Этнические федерации часто гибнут.



Претензии к этническому федерализму внушительны

1. Его компромиссы – лишь краткосрочные решения, поскольку уступки этническим меньшинствам влекут за собой эскалацию их требований.
2. Этнический федерализм может допускать установление в регионах националистических режимов.
3. Этнические федерации с трудом поддаются реформированию.

Но этническая федерация – это еще не приговор!!!

Казус Канады: «Белые негры Америки» - 1

- Канадская федерация (1867): англоязычное большинство + франкоговорящее меньшинство.
- Завоевание – и постоянное выяснение отношений между общинами в условиях жестко централизованной федерации.
- «Квебек всегда против».



«Белые негры Америки» - 2

- 1960-е: «тихая революция» в Квебеке. «Белые негры Америки» мечтают отделиться.
- Ответ «англичан»: от неудобной провинции нужно отделиться самой Канаде, и поскорее.
- Октябрь-95: лишь 50 тыс. голосов спасли страну – при 4,5 млн. голосовавших.



«Белые негры Америки» - 3

- Квебек – это не только 15% территории и 25% населения: от его ухода зависит будущее «остальной Канады». При таком исходе сценарии распада преобладают.
- Но национально-территориальная федерация – это не фатальный диагноз.



«Белые негры Америки» - 4

- Конфликт двух версий федерации: для квебекцев это союз двух языковых групп, а для остальной Канады – союз территорий.
- Сначала канадцы думали, что притязания Квебека на особый статус подрывают демократию. Но теперь они так не считают.



Иногда за устойчивость федерации платят асимметрией

«Канада не может и не должна строиться на силе. Государство останется единым лишь в том случае, если его граждане добровольно пожелают жить вместе».

Пьер Трюдо, премьер-министр Канады

«Одной из фундаментальных тем, объединяющих Квебек с Канадой, было и остается уважение демократических норм».

Люсьен Бушар, премьер-министр Квебека

Казус Нигерии: «Черные негры Африки» - 1

- Нигерия: «Каждому этносу – свой штат».
- Три крупнейшие группы (65% населения) получили по отдельной зоне.
- Но в 1960-е мусульмане Севера использовали федерализм, чтобы овладеть федеральным центром – и его деньгами.



«Черные негры Африки» - 2

- Железное правило: «Ни один субъект федерации не может перевешивать все остальные в совокупности».
- В Нигерии его нарушили; итог – гражданская война 1967-1970.
- Сепаратизм и Республика Биафра.



«Черные негры Африки» - 3

- Преодолеть напасть – наделить собственными штатами все группы. Размножение штатов: 1960 – 3, 1967 – 12, 1976 – 19, 1989 – 21, 1991 – 30, 1997 – 36. И, в конце концов – стало легче!!!
- Почему? Потому что не отбирали суверенитет, а предлагали добавку!



«Черные негры Африки» - 4

- Смещение политической конкуренции с этносов на штаты: когда в стране 400 групп – все будет вперемешку.
- Чем больше штатов – тем чаще дробятся этносы. У одной группы оказывается несколько штатов.
- Крупные в итоге не могут узурпировать власть.



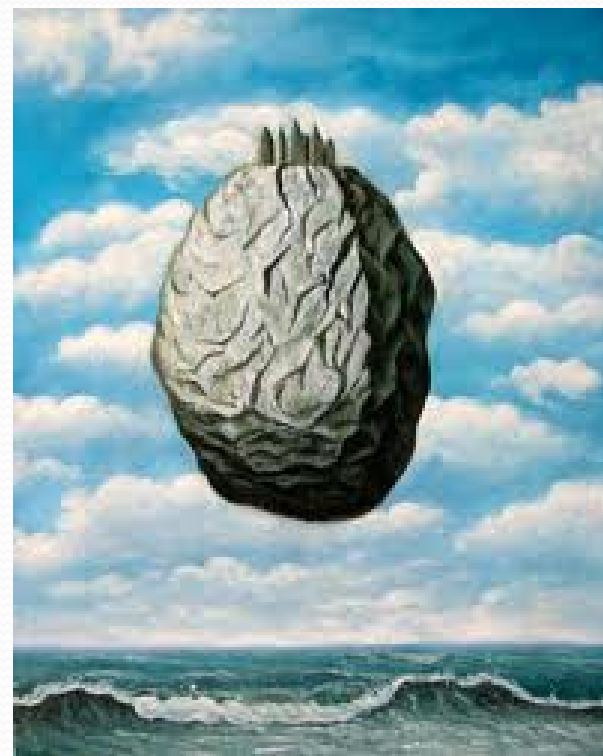
Нигерийский казус не так плох

«Компоненты нигерийской федерации сегодня образуются, исходя из исторических традиций и соображений прагматизма, а не из желания подчеркнуть вероисповедание или этничность. Целенаправленное смешение этнических и религиозных линий призвано создать гарантии того, что в случае возникновения национально-конфессиональных конфликтов с ними удастся справиться на местном и региональном уровнях, не допуская эскалации общенационального уровня»

Дональд Горовиц

А мы? А нам и нести тяжело, и бросить жалко

- Российский федерализм – сущность двусмысленная: он явно нужен нам для сохранения территориальной целостности, но мы не умеем его практиковать.
- Пока он спит – мы можем забыть о его существовании. Но такое равновесие не навсегда.



Пока же спрос на федерализм в России весьма причудлив

- Мы почти не используем его по назначению, то есть, для рассредоточения власти, а также поощрения и защиты меньшинств.
- Но зато мы готовы практиковать его в, превратном «экспансионистском» виде, выворачивая хорошую идею наизнанку.
- Иными словами, федерация пока смотрит на нас не лучшей своей стороной.



Некоторые выводы: на что способен федерализм?

Федерализм может:

- Создавая несколько властных площадок, рассредоточивать власть и ограничивать ее.
- Гармонизировать политическую систему, предоставляя меньшинствам право голоса.
- Поощрять диалог и компромисс в противовес монологу и давлению.
- Содействовать инициативе и самостоятельности частей страны.



И еще выводы – очень оптимистичные

- Для многонациональной и территориально разнообразной страны быть дурной федерацией лучше, чем хорошей унитарной республикой.
- Наш федерализм не умер, а просто спит – и это уже хорошо.
- Со временем – весьма скоро - он обязательно будет востребован и внесет свой вклад в обновление российского общества.
- А будущее прекрасно тем, что в нем много неожиданного; кроме того, как показывает опыт Латинской Америки, ни вечных лидеров, ни вечных политических форм не бывает :)

Спасибо за внимание!

Немного терпения – и скоро скажем:

