

Федерация без федерализма

Калининград, 30 мая 2014
Андрей Захаров ©

Особенность Родины: на бумаге федерация, на деле – почти нет

Но в мире – целый сонм
подобных государств.

Наша референтная
группа –
псевдофедерации
мировой периферии.

Там тоже не всегда
понимают, для чего был
придуман федерализм.



«Превратное», однако, не значит «бесполезное»

Как и всякий полезный инструмент, федерализм можно использовать не по назначению – не для того, чтобы рассредоточить власть.

И таких случаев – очень много, как в прошлом, так и в настоящем.



Индия: федерализм в подарок

«Жемчужина британской короны» создавалась как федерация. Почему?

Федерализм был орудием колонизации, позволявшим аннексировать новые земли. Англичане пользовались им часто.



Федерация и экспансия: эфиопский казус

Чтобы обзавестись
Эритреей, Эфиопия в
1950 году приняла
рекомендацию ООН – и
стала федерацией.

«Проглотив» Эритрею,
она отказалась от
федерализма, снова
изменив конституцию.



Избавление от федерализма как праздник

1972: избиратели
Камеруна единодушно
голосуют за отказ от
федеративной системы.
20 мая – день «славной
революции».

Но перед этим
франкоговорящий
Камерун «переварил»
англоязычную часть
страны.

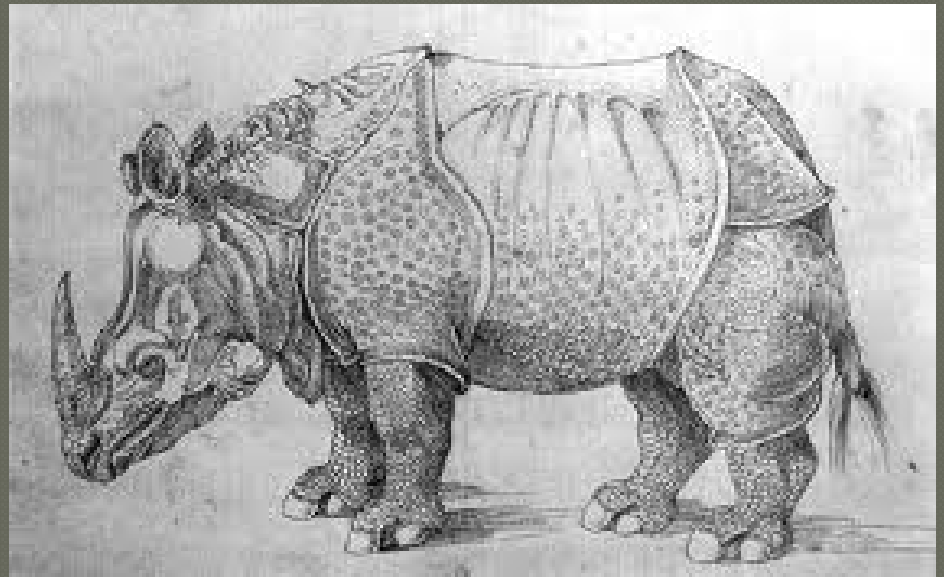


А еще федерализмом можно наказывать

1945: французы – за
федерализацию
Германии.

Принудительное
рассредоточение власти
в границах опасного
соседа - лучший способ
обеспечить мир.

Федерализм – это
страшно?



Федерализм – это очень-очень страшно!

Федерализм как слабость,
шаткость, непрочность.

Иван Ильин (1883-1954):
«По наивности нам это
предлагают или из желания
повредить России? Что иному
народу здорово, то может
быть для русского смертью».

Посмотрите на ужасы
Латинской Америки!!!



И точно, в Латинской Америке - федерализм через край

- Федерация займы:
Сору Раст как метод
строительства
государства
- Caudillos и безобразия
на местах
- Хорошей диктатуре
федерализм не помеха
- Увлечение «особыми»
режимами управления



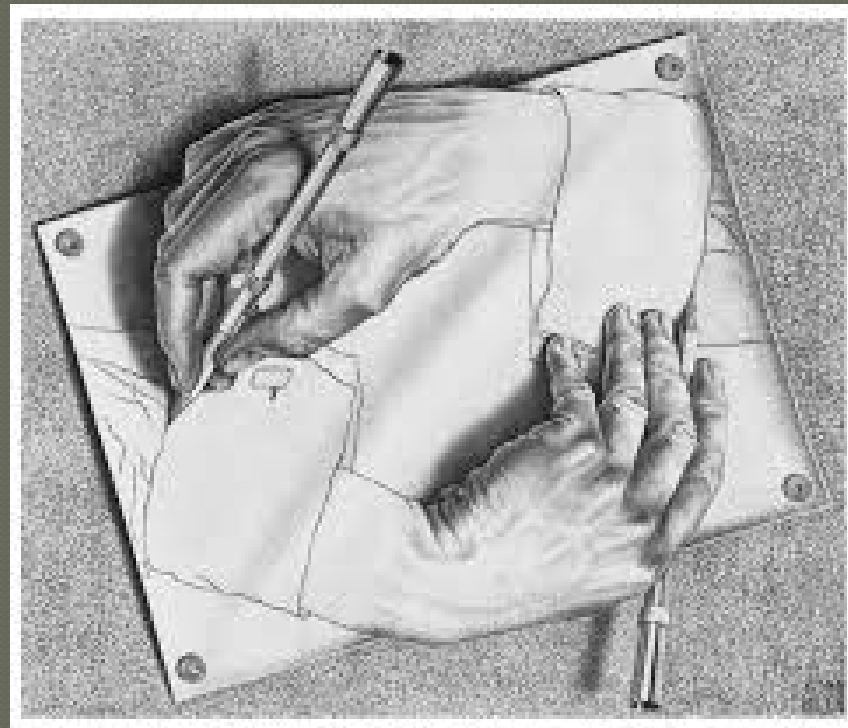
Федерализм - не для этого

- Общая особенность этих и подобных случаев - злоупотребление принципами федерализма
- Вместо гармонизации сложносоставных обществ федеративный принцип использовался для территориального расширения государства
- Такое использование допустимо, но это явная дисфункция
- Подобное расстройство присуще и российскому федерализму, применяемому не для рассредоточения власти, а для иных целей

Может быть, федерализм – цель, а не средство?

Инструментальное
использование
обесценивает суть
федеративной идеи

Обращение же к ее сути
говорит, что федерация
в ценностном плане
есть *либеральный и
демократический*
проект



Самоограничение элит – прекрасная задача!

Отцы-основатели США: чтобы в большой стране не злоупотребляли властью, нужно сделать ее федерацией.

1. Два уровня власти – каждый со своей компетенцией
2. Ни один не может упразднить другой
3. Двойная лояльность граждан
4. Конституция и суд



Федеративный торг – ключевой элемент федерации

- С одной стороны, элитный торг – сердцевина федерации
- С другой стороны, его надо ограничивать

Казусы торга без регламентации: СССР и другие. Торг без берегов особенно опасен для многонациональных федераций



Рассредоточение власти как итог федеративного торга

Разнообразие обществ
как предпосылка торга.
Федерализм - подпорка
политических систем,
ориентированных на
защиту меньшинств. В
этом смысле он тесно
связан с демократией.

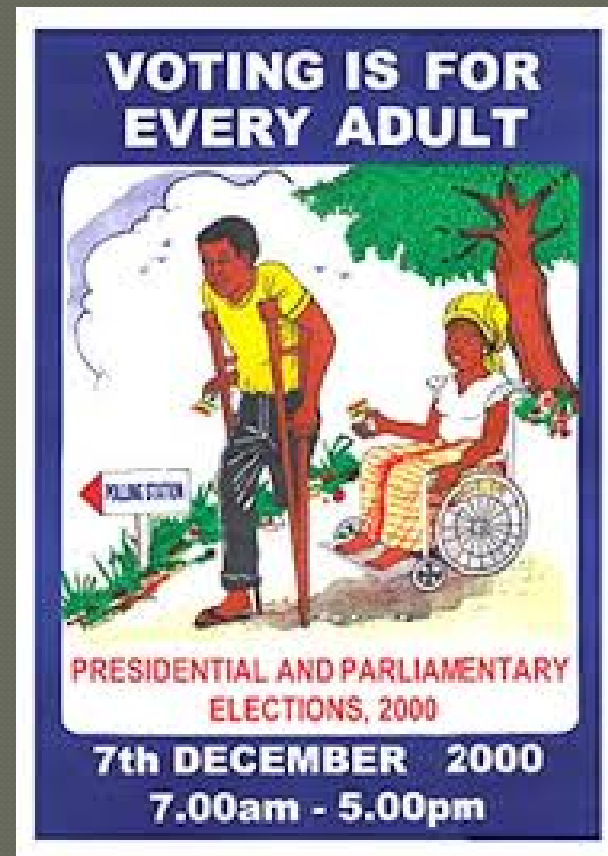


«Федералистская революция» и корректировка демократии

После 1945 года - пересмотр принципа «один человек – один голос».

В постколониальном мире ему следовали догматично – и демократия проваливалась.

Отсюда - шанс для федерализма.



«Один человек – один голос» плюс кое-что еще

Федерализм как способ
снятия комплекса
меньшинства.

Это – причина его
появления в СССР и
сохранения в России.

«Маленькие» при нем
кажутся больше, чем на
деле.



Опасен ли этнический федерализм?

Очевидный риск: снабжая этнические группы элементами собственной государственности, федерализм одновременно и предотвращает опасность сецессии, и усугубляет ее.



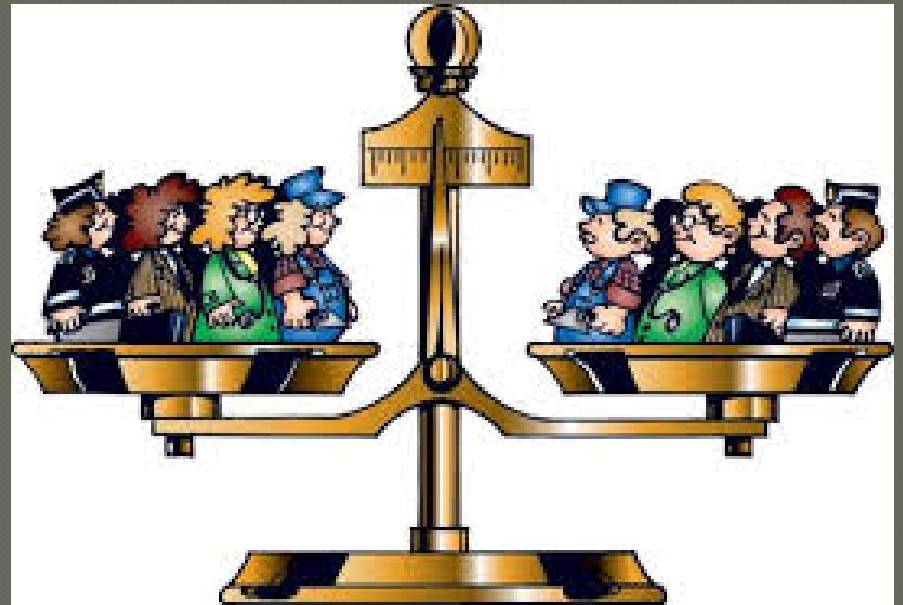
Претензии к этническому федерализму

1. Его компромиссы – лишь краткосрочное решение проблем неоднородности
2. Уступки этническим меньшинствам влекут за собой эскалацию их требований
3. Сосредотачиваясь на защите этнических субъектов федерации, этнический федерализм упускает из виду возможность установления в регионах националистических режимов
4. Федерации, образованные по этническому принципу, с трудом поддаются реформированию

Но неужели они так никчемны?

Из 18 федераций такого
типа с 1900 по 2008:

- 8 – развалились
- 5 – централизовались
- 1 – управляется ООН
- И лишь 4 совмещают
этнофедерализм с
демократией (Бельгия,
Индия, Канада,
Испания)



Несомненная польза: казус Нигерии, часть 1

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



Несомненная польза: казус Нигерии, часть 2

Железное правило:
«Ни один субъект
федерации не может
быть настолько мощным,
чтобы перевешивать все
остальные в
совокупности».
В Нигерии его нарушили;
итог – гражданская
война 1967-1970 и 1,5
млн. убитых



Несомненная польза: казус Нигерии, часть 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?



Несомненная польза: казус Нигерии, часть 4

Смещение политической конкуренции с этносов на штаты: когда в стране 400 групп – все будет вперемешку. Чем больше штатов – тем чаще дробятся этносы. Крупные не могут узурпировать власть. В итоге конфликт уходит с федерального уровня в регионы.



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

Россия - пока не Камерун!

Праздника не будет

20 процентов,
приходящиеся на
меньшинства – гарантия
сохранения
федерализма, пусть и в
«замороженном»
состоянии. В итоге –
«спящий институт».



«Спящий институт»?

«Спящие институты» рано или поздно просыпаются. Если норму не умертвили до конца – надо быть готовым к ее пробуждению. Конституция СССР и право свободного выхода.



Что будет, когда он «проснется»?

Ничего хорошего –
дурные условия.
Нет ни партий, ни
гражданского общества,
ни независимого суда,
ни свободной прессы, ни
политической
конкуренции.
Торг без берегов? И
каков итог?



Хоронить или совершенствовать?

Но дилеммы нет – ибо выбора нет. Российский этнический федерализм не от хорошей жизни: иными путями просто невозможно сохранить единство страны. Надо ломать голову не над тем, вреден или полезен федерализм, а над тем, имеется ли альтернатива.



Федерация – это не рай

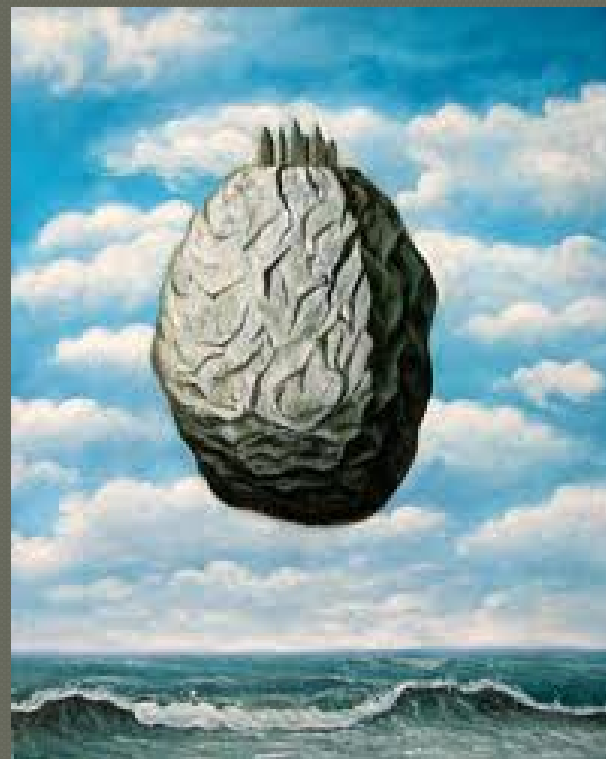
Для России с ее многонациональным населением федерализм неизбежен. И назначение его не в том, чтобы сделать межобщинную жизнь райской – он нужен, чтобы она не превратилась в ад.



И нести тяжело, и бросить жалко

Итак, федерализм для
многосоставного
общества, несомненно,
нужен.

Но способен ли он
выживать в при
авторитарном режиме?
Как ни странно – да, и к
тому есть веские
основания.



Федерализм и авторитаризм: малазийский парадокс

- Тезис: считается, что федерализм и демократия поддерживают друг друга
- Антитезис: в Малайзии федерализм укрепляет не демократию, а авторитарную систему



Малайзия, сложносоставное общество

- Малайцы – 65%
 - Китайцы – 26%
 - Индийцы – 7,5%
 - Объединенная малайская национальная организация (ОМНО)
 - Китайская ассоциация Малайи
 - Индийский конгресс Малайи
- +
- Мощная оппозиция (Исламская партия Малайзии, Партия демократического действия)



«Федерализм по минимуму»

Завоевать регион можно,
но управлять им -
трудно.

В Малайзии оппозицию,
выигравшую выборы в
регионе, давят
финансовыми,
административными,
полицейскими,
информационными
рычагами.



Для чего федерализм авторитарному обществу?

Он позволяет власти использовать авторитет оппозиции в своих интересах,
а) укрепляя легитимность режима и
б) перекладывая на его недругов часть ответственности.



А в чем еще польза федерализма для авторитарных режимов?

Сегодня федерализм превратился в единственное средство, позволяющее легально, без применения силы, приобретать новые территории – как в Эфиопии. И это важнейший фактор его сохранения в России.



Спрос на федерализм в России весьма причудлив

- Мы почти не используем его по назначению, то есть, для поощрения и защиты меньшинств.
- Но зато мы готовы практиковать его в искаженном, экспансионистском виде, выворачивая идею наизнанку.



В постсоветских странах дело обстоит не лучше

- В бывшем СССР федерализм не востребован даже там, где польза в нем была бы несомненная (Грузия, Молдавия, Украина)
- Отсюда вопрос: почему постсоветские элиты не освоили федерализм?



Разделенное правление versus неделимый суверенитет

- Советская традиция: суверенитет нельзя разделить или передать – это просто невозможно
- Его неделимость – основа советского конституционного права
- В итоге - страдают меньшинства



Молодые нации (и Украина тоже) – за приватизацию суверенитета

«Для всех слабых государств региона ... принцип неделимости суверенитета представляется той последней соломинкой, за которую они хватаются во имя своего выживания».

Бруно Коппитерс о Южном Кавказе (и не только)



Парадокс: но меньшинства тоже против федерализма!

Если для большинства федерализм - *избыточное* решение, то меньшинств он *недостаточен*, причем по той же причине: из-за сочетания самоуправления с разделенным правлением.



В странах бывшего СССР с федерализмом просто беда ...

- Одни «бывшие советские» боятся федерализма, видя в нем исключительно напасть и гибель.
- Другие «бывшие советские» готовы практиковать его, но в причудливом виде, выворачивая идею наизнанку.



Итог реализации проекта «Федерализм»

- Создавая несколько властных площадок и рассредоточивая власть, федерализм способен эффективно ее ограничивать.
- Но по своему прямому назначению федеративную идею в наши дни применяют крайне редко.
- Гораздо чаще федерализм используется превратным образом, а его суть искажается.
- По-видимому, это следует считать одним из проявлений общего кризиса демократии в XXI веке.
- Но это – совсем другая история ...

Большое спасибо за внимание!



Первоисточники

- В презентации были использованы репродукции мастеров разных эпох, среди которых – Альбрехт Дюрер, Фернандо Ботеро, Рене Магритт, Питер Брейгель-старший, Каспар Давид Фридрих, Василий Верещагин, Мауриц Корнелис Эшер, а также неизвестные авторы советских агитационных материалов и почтовых марок.