


Федерализм и насилие

«**НЗ**» ежегодно поднимает на своих страницах тему федерализма не только потому, что наша страна, продолжая именоваться «Российской Федерацией», почти никак не проявляет себя в качестве таковой – хотя и одно это было бы вполне достаточным основанием для неослабного внимания к теме. Дело еще и в том, что федеративный образ правления давно и прочно зарекомендовал себя в качестве довольно эффективного средства для умиротворения мятущихся, конфликтных, расколотых обществ, к числу которых, вопреки заверениям государственной пропаганды, мы склонны отнести и современный российский социум. Будучи нацеленным на защиту прав тех, кого меньше, федералистский этос отстаивает и продвигает режимы толерантности, не позволяющие одним группам притеснять другие исходя из соображений чистой математики. В настоящем федеративном государстве «больше» не значит «сильнее» или «лучше»: как утверждает Даниэл Элазар, классик федералистской мысли XX века, здесь нет больших и малых политических площадок – все площадки равновесны, их размер вообще не имеет значения:

«Любые разновидности федерализма основаны на децентрализации, то есть на множественности властных центров, которая не



**ФЕДЕРАТИВНЫЙ
ТОРГ И
КОНФЛИКТЫ
БУДУЩЕГО**

только препятствует принятию решений в одной точке, но и предотвращает само формирование монопольного источника власти»¹.

Сказанное, кстати, означает, что федеративная идея должна волновать сердца не только тех граждан, кто принадлежит к этническим или языковым меньшинствам: она откликается на более универсальную общественную заботу. История последних веков красноречиво свидетельствует, что в социальных системах, где государственная власть железной рукой регламентирует жизнь малых национальных групп, в обязательном порядке преследуются и иные меньшинства – религиозные, политические, культурные. Столь же верно, кстати, и обратное: если перед вами социум, где политическое меньшинство игнорируется, презирается и третируется, то будьте уверены, что в этом обществе вы не найдете ни национальной, ни вероисповедной, ни культурной свободы самовыражения.

Будучи нацеленным на защиту прав тех, кого меньше, федералистский этос отстаивает и продвигает режимы толерантности, не позволяющие одним группам притеснять другие. В настоящем федеративном государстве «больше» не значит «сильнее» или «лучше».

Но применение такого подхода незамедлительно влечет за собой естественный вопрос: так что же получается – если тема территориально сконцентрированных меньшинств для какого-то общества не слишком актуальна, то ему федерализм вообще без всякой пользы? Но почему тогда в ряду нынешних федераций мы обнаруживаем не только Индию с Нигерией, но и Аргентину с Германией? И вот здесь открывается другая грань федеративного этоса. То, что в одном из публикуемых ниже текстов именуется «федеральным принципом», было придумано для того, чтобы рассредоточить, рассеять, расплыть власть в тех масштабных политических пространствах, в которых стягивание ее в одну точку представляется пугающей и гнетущей перспективой. Любая федерация в политико-правовом отношении устроена так, что власть в ней как бы принудительно делится: ни институции, ни территории, ни группы не обладают в государствах подобного типа «контрольным пакетом», позволяющим принимать своевольные и

1 ELAZAR D. *Constitutionalizing Globalization: The Postmodern Revival of Confederal Arrangements*. Lanham: Rowman & Littlefield, 1998. P. 55.

не согласованные с партнерами решения. Трагуемый в таком смысле федерализм предстает своеобразной прививкой от насилия; он минимизирует грубые и жестокие управленческие методики, заставляя политическую систему быть гуманнее – и тем самым беречь человеческие жизни. Именно поэтому его особенно ценят и почитают в обществах, которые не понаслышке знакомы с тем, как функционируют диктаторы и их диктатуры. Если, конечно, по той или иной причине подобные общества не утрачивают – к счастью, временно! – способности мыслить, проваливаясь в беспомысленность.

Будущее, которое сулит нам XXI век, обещает, судя по всему, быть нелегким. словно предчувствуя это и желая наперед смягчить неизбежные шоки и судороги, некоторые государственные системы становятся более пластичными и гибкими: они нарочито минимизируют элемент «вертикальности», осваивая и усваивая федерализм с присущей ему дисперсией власти. В подобных решениях не надо искать прекрасодушие или добросердечие, ибо политические элиты всегда идут на них вынужденно, когда открыто конфликтовать становится невозможным. Именно таким был случай Непала, описываемый в нашей рубрике Вадимом Корольковым, где федерализация оказалась единственным способом остановить многолетнее гражданское братоубийство. С одной стороны, конечно, непальский вариант не стоит превозносить до небес, но, с другой стороны, никакая федерация как творение рук человеческих не может быть идеальной. Более того, не стоит забывать, что творцы федералистских конституций и не обещают согражданам райской жизни – им достаточно уверенности в том, что сценарий кромешного ада федерализмом пусть чуточку, но блокируется. При этом, однако, считать федералистскую перестройку эксклюзивным лекарством, способным умиротворить расколотое общество, тоже нельзя. Бывают такие ситуации, когда федерация, теоретически представляющая очень привлекательной, не реализуема по причинам технического свойства, а именно – из-за того, что многочисленные плюсы потенциальной новой системы подавляются ее неизбежными побочными эффектами, усугубляемыми местным контекстом. Именно таким можно считать кейс Ливана, чрезмерная этноконфессиональная пестрота которого вкупе с миниатюрностью страны не позволяет внедрить федеральный принцип в его канонической разновидности. И, как ярко показано в представляемом ниже тексте Полины Максимовой, ливанцы, понимая это, пытаются вырабатывать паллиативные и промежуточные решения, которые, намекая на «книгу рецептов» федерализма, остаются своего рода творчеством в стиле «фьюжн», новаторски смешивая федеративные подходы с ингредиентами иных моделей.



В принципе, это нормально: в современной федералистской компаративистике давно утвердилось мнение, согласно которому «идеальный тип» федерализма в политическом бытии вообще отсутствует. Вместо него теоретикам и практикам приходится работать с континуумом, на шкале которого разбросано великое множество моделей, в большей или меньшей степени приближающихся к образцу, задаваемому федеральным принципом. Кстати, именно по этой причине один из самых популярных на сегодняшний день академических ресурсов, аккумулирующих информацию о бытовании федераций в современном мире, получил нетривиальное название «50 оттенков федерализма»². Но из парадигмы континуума вытекает и еще одна любопытная вещь: многоликость федерализма означает, что идти к нему можно бесконечно – «текучей современности» под стать столь же текучие общественно-политические формы. Это вечное искание федерации и невозможность обрести ее выразительно представлены в статье Андрея Захарова и Леонида Исаева, рассказывающей о нескончаемых и безуспешных попытках арабских государств и их лидеров добиться хотя бы какого-то подобия политического единства. Основу для подобных экспериментов может предоставить исключительно федерализм, и поэтому арабская политическая культура с потрясающей воображение плодовитостью генерирует, генерирует и генерирует объединительные, интеграционные, панарабские проекты и инициативы. Этому перманентному странствию, начавшемуся почти сто лет назад, пока не видно конца.

Наконец, центральным материалом нашей рубрики с полным основанием может считаться глава из книги Кеннета Уэйра (1907–1979) «Федеральное правление». Этот австралиец, который преподавал в Оксфорде, уже при жизни стал классиком федералистских исследований, а цитаты из упомянутой работы, впервые опубликованной в 1947 году и позже выдержавшей несколько переизданий, в англосаксонской политической науке считаются столь же обязательным признаком хорошего тона, как и цитирование «Федералиста». Между тем российским читателем Уэйр не очень известен и понятен, что, впрочем, не слишком удивительно: прежде он вообще не переводился на наш язык, а его книга почему-то осталась в стороне от федералистского бума 1990-х, когда многие классические тексты из этой области были введены в отечественный научный оборот. Иначе говоря, «НЗ» с удовольствием восполняет явную лауну. Что же касается главной идеи Уэйра, то, забегая вперед, можно сказать: он видит в федерализме прежде всего верховенство

2 См.: <http://50shadesoffederalism.com/index/>.

автономии, которое не позволяет верховной власти выкручивать руки властям, не столь верховным. Федерация, интерпретированная в подобном ключе, выступает тонким механизмом минимизации насилия в политической жизни, ибо она не терпит концентрированных, неограниченных, стянутых в кулак государственных прерогатив.

Любая федерация в политико-правовом отношении устроена так, что ни институции, ни территории, ни группы не обладают в государствах подобного типа «контрольным пакетом», позволяющим принимать своевольные и не согласованные с партнерами решения. Трактующий в таком смысле федерализм предстает своеобразной прививкой от насилия.

И в заключение еще несколько слов о том, зачем нам все это. Россия как сложносоставное общество остается федеративным государством в юридическом смысле – причем, несмотря на утверждение в стране отчетливо авторитарного режима, апологеты которого не умеют даже выговаривать слово «федерализм». Федеративные начала не упраздняются не из-за великодушия нынешних властителей: в нашей стране отказ от них повлек бы за собой колоссальные издержки, ибо Россия – отнюдь не «государство русских», это родной дом для множества народов. В итоге федерация у нас как бы есть, но в то же время ее как бы и нет; она впала в спячку, или же ее усыпили. Важный пункт здесь в том, что спящие институты и спящие нормы имеют обыкновение просыпаться, поскольку весна наступает обязательно, рано или поздно. Иными словами, знать и понимать, что такое федерализм, весьма полезно. Бесспорно, пока наше общество не использует потенциал этого удивительного приспособления в полной мере, но так будет отнюдь не всегда. Поэтому будем готовиться. [НЗ]

