



Может ли федерализм помочь в управлении этническим и национальным многообразием?

ДЖОН МАКГЭРРИ

Ответ на вопрос в заголовке, судя по тому, что происходит в мире, звучит «нет». Большинство стран Африки, Восточной Европы и Азии упорно сопротивляются идее размещения национальных и этнических общин под эгидой федеративных органов. Для них федерализм по пятибалльной школьной шкале оценок тянет лишь на единицу.

В Западной Европе французы тоже враждебно относятся к федеральному. Даже американцы, живущие в самой первой и самой долговечной в мире федерации, настроены против использования федерализма для предоставления самоуправления отдельным народам. Они осознанно проводят внутренние границы своей федерации, чтобы избежать этого. Сегодня, когда американские эксперты рекомендуют федеральному другим странам, таким как Ирак, они обычно имеют в виду именно американскую модель федеративного устройства: это федерация, в которой внутренние границы скорее перекрещиваются, чем совпадают с этническими и национальными.

Посткоммунистические распады

Широкое распространение оппозиции многонациональному (или многоэтническому) федеральному связано с убеждением, что такой федерализм не работает. Бытует точка зрения, что предоставление самоуправления отдельным народам развязывает центробежные силы и ведет к распаду или полному крушению государства.

Это мнение очень распространено, так как имеется ряд наглядных подтверждающих примеров.

Критики многонационального федерализма любят указывать, в частности, на опыт посткоммунистической Восточной Европы. В то время как все унитарные государства Восточной Европы выстояли после 1989 года, все три ее многонациональные федерации (Советский Союз, Югославия и Чехословакия) распались. На долю федераций также выпало гораздо больше трагических потрясений, чем на долю унитарных государств.

Ранее многонациональные федерации, сформировавшиеся на заре эры деколонизации, имели схожие характеристики. Они терпели крах поодиночке: в Карибском бассейне (Федерация Вест-Индии); на востоке Африки федерация Кении, Уганды и

«...примеры впечатляющего распада федераций, включающие Советский Союз, Чехословакию, Югославию и Нигерию, произошли на самом деле в странах с мнимой или псевдофедеративной системой».

Танганьики; на юге Африки (Северная и Южная Родезия и Ньясаленд); в Эфиопии; в Азии (Пакистан, Союз Малайзии). Нигерийской федерации удалось продержаться, но только за счет ожесточенной гражданской войны и десятилетий диктаторского режима.

В свете этих событий было бы трудно утверждать, что федерализм является панацеей для многонациональных и многоэтнических стран. Кажется ясным, что предоставление национальным сообществам собственного федерального статуса дает им возможности запустить механизм выхода из федерации, если они изберут для себя такой путь.

Но разве этот опыт указывает на то, что многонациональный федерализм, как считают некоторые критики, при любых обстоятельствах будет недееспособным?

Однозначный ответ: «нет».

Критики говорят об опыте распада федераций, забывая при этом о наличии важных положительных примеров. Самые старые из федеративных государств, Канада и Швейцария, предоставили самоуправление своим основным этническим, языковым или национальным сообществам, и эта модель эффективно работает. Впоследствии Бельгия реорганизовала себя в этническую федерацию, а Испания также обрела несколько характерных черт полиэтнической федерации. Особо следует отметить Индию, одну из крупнейших в мире постколониальных стран с наиболее успешно работающей демократией, которая также является многонациональным федеративным государством.

Не совсем федеративные, экономически слабые и недемократические страны

Удивительно, но критики многонационального федерализма обычно забывают отметить, что примеры впечатляющего распада федераций, включающие Советский Союз, Чехословакию, Югославию и Нигерию, произошли на самом деле в странах с мнимой или псевдофедеративной системой. В ряде случаев такая система этим странам была навязана силой. В основном это были государства с жестко централизованной схемой управления, в них не было демократии. Одно только последнее обстоятельство уже означает, что органы власти в этих странах не были представительными с точки зрения состава населения, и что там отсутствовала возможность ведения диалога или сотрудничества между различными национальными сообществами. Крайне удивительно, что меньшинства в этих странах вырвались на свободу, как только появилась такая возможность.

Джон Макгэри возглавляет Канадский исследовательский центр по национализму и демократии в Королевском университете в Канаде. Статью, написанную в итоге совместной работы с Бренданом О'Лири, можно найти на сайте Форума Федерации www.formfed.org в рубрике «Search Federalism Library», войдя в «Comparativ» для регионов и набрав имя автора «McGarry».



Все развалившиеся коммунистические и постколониальные федерации были экономически слабыми. Из-за коррупции и нехватки, вызванных жесткой плановой экономикой, они не могли обеспечить приемлемый или растущий уровень жизни своему населению. Относительно промышленно развитым регионам в этих странах, таким как Словения или Прибалтийские республики, приходилось особенно тяжело в таких условиях.

Критика многоэтнического федерализма звучала бы весомей, если бы можно было показать, что любая из распавшихся федераций смогла бы выжить, если бы управлялась демократическим путем как унитарное государство или как федерация американского типа. Однако в поддержку этой точки зрения накоплено мало опыта. Даже Ленин, который был ярым противником многоэтнического федерализма, понимал, что надо идти на уступки и что только это позволит удержать Советский Союз от распада. Тито же силой вынудили пойти на принятие федерализма в Югославии, хотя первоначально у него были совсем иные планы относительно будущего государственного устройства страны.

Тому, что в коммунистической Восточной Европе распались именно федеративные государства, служит оправданием тот основополагающий факт, что они были гораздо более многонациональными государствами. Это же объясняет, помимо всего прочего, и то, почему они и были федеративными. Нет смысла говорить о том, что нестабильность этих федераций явилась следствием их многообразия в плане этнофедеративных институциональных структур.

Одна главная группа?

Следует учитывать, что во всех распавшихся федерациях не было доминирующего этнического сообщества, которое составляло бы давящее большинство населения страны и которое могло бы во время кризиса удерживать федерацию от распада.

Тот факт, что Соединенные Штаты сформировались вокруг доминирующей группы белых англо-саксов, протестантов, объясняет, почему они являются более стабильными, чем Нигерия, в которой нет явно доминирующей этнической группы. Это же сравнение позволяет объяснить, почему Российской Федерации является более стабильной и успешной, чем Советский Союз. В России русские составляют 81,5 процента населения, тогда как в СССР они составляли лишь 51 процент.

В целом эти данные показывают, что многонациональный федерализм не обязательно обречен на распад. Однако есть ряд условий, которые необходимы для его успешного развития. Например, федерация имеет больше шансов на

Швейцария: каждый кантон отличен от других

Арнольд Коллер, интервью для Форума Федераций

Без федеративной системы Швейцария не смогла бы существовать. Народ Швейцарии пришел к нынешнему убеждению, что в такой небольшой стране с четырьмя языками и четырьмя культурами мы не смогли бы жить вместе мирно и достойно, как живем сейчас, без федеративного устройства страны. Это означает предоставление большой автономии различным национальным группам, составляющим нашу нацию.

В Швейцарии имеются четыре национальные группы: германоязычная, франкоязычная, итalo-язычная и совсем небольшая группа, говорящая на ретороманском языке. В Швейцарии мы имеем территорию, где говорят в основном на немецком языке, а также территории, где говорят в основном на французском. Конечно, в приграничных регионах немало имеется и смешанных групп. У нас три кантона являются двуязычными, один – трехязычным, есть также города, например, Биел/Биенн, где каждый говорит на французском и немецком языках.

Этим различным группам населения швейцарская Конституция предоставляет автономию настолько широкую, насколько это возможно. Права автономий реально соблюдаются всеми: конфедерацией, кантонами, каждым гражданином Швейцарии. И я всегда говорю, что федерализм является не только конституционной структурой, но и глубоко укоренившейся культурой. Мы должны изучать федерализм как основу уважительного отношения одного к другому, существования единства и многообразия. Я думаю, в действительности это именно то, что мы делаем у нас в стране.

Вы могли бы сказать, что федерализм весьма сложен из-за необходимости учитывать уникальность, в то время как сильно централизованным государством управлять легче. Я бы не согласился, что федерализм дорого обходится, напротив, он приближает политиков к народу. Потребности сельского кантона, такого как мой – Аппензель – очень отличаются от потребностей сильно урбанизированного кантона, как Женева. И, я думаю, централизованное государство всегда имеет тенденцию перевести свои субъекты на одинаковый путь развития, в то время как федерализм дает нам возможность найти решения, реально адаптированные к каждому кантону. Аппензель, где я живу, это очень небольшой кантон в Швейцарии с населением всего 15 тысяч человек. Это в значительной степени сельский регион. Там много ферм, туризм не является заметной позицией нашей экономики, хотя это очень старинный кантон с многовековыми традициями.

Наша первая федеральная конституция принята в 1848 г. Швейцария – это старейшая федерация в мире после США, и мы имеем около 140 частичных изменений и дополнений в нашу конституцию. Кто-то назвал ее «раздувшимся сервантом». В настоящее время мы совершенствуем ее и, я думаю, внесем несколько очень важных нововведений, чтобы дать ориентиры нашему конфедеративному поведению.

В момент основания наша федерация состояла из 22 кантонов. Сейчас мы имеем 23 с новым кантоном Юра (если же считать и полукантоны, то всех вместе будет 26 – прим. редактора). Кантон Юра был первым франкоязычным сектором внутри германоязычного кантона Берн. При образовании нового кантона первыми провели голосование муниципалитеты (видимо те, из которых должен был быть образован новый кантон – прим. редактора русского издания). Затем голосование прошло в обоих кантонах: новом кантоне Юра и кантона Берн. Наконец, голосование прошло во всей Швейцарии, и большинство населения проголосовало за создание нового кантона, так же как проголосовали и в самом кантоне. Я думаю, это был прекрасный пример толерантности. И я думаю, толерантность – это основной принцип каждого федеративного государства.

Арнольд Коллер, бывший президент Швейцарии, в настоящее время является членом правления Форума Федераций.

успех, если в ней есть доминирующее этническое сообщество. Это объясняется тем, что такое большинство имеет достаточный потенциал для предотвращения раскола и чувствует себя достаточно сильным, чтобы пойти на некоторые уступки другим этническим группам. Многонациональные федерации, в которых нет одной сильной группы, будут менее стабильными, потому что различные этнические сообщества могут стремиться к господствующей роли. Это означает, что мы не можем экстраполировать опыт Советского Союза на будущее Российской Федерации, потому что русские в России, в отличие от СССР, составляют подавляющее большинство.

Разделение власти в центре

Еще одним ключевым условием успеха является то, что федерации имеют больше шансов на выживание, если все этнические группы представлены в федеральном правительстве. Сторонники многонационального федерализма обычно выдвигают в его защиту довод, что можно предоставить автономию отдельным группам населения.

Иногда говорят, что достоинство федерализма в том, что он позволяет группам населения, которые удалены от центра, консолидироваться с властью на местах. Сторонники такого довода игнорируют тот факт, что федерализму присуще разграничение полномочий и местное самоуправление и что во всех федерациях большая часть властных полномочий сконцентрирована в руках федерального правительства. Те же группы населения, которые не имеют своих представителей в федеральном правительстве, будут менее заинтересованы в стабильности федерации и будут более склонны к выходу из нее. Это подтверждается опытом всех успешных федеративных государств, где практика разделения властных полномочий на федеральном уровне, и опытом развалившихся федераций, где не было такого разделения.

Демократия, господство закона и свобода выбора

Действительно демократические федерации имеют больше шансов на успех, чем бутафорские псевдофедерации. Подлинно демократические федерации позволяют представителям своих национальных сообществ вступать в диалог и учитывать их интересы, жалобы и недовольство, их устремления. Такой диалог является необходимым условием для развития практики сотрудничества. Подлинно демократические федерации базируются также на господстве закона. В них учтены и соблюдаются конституционно закрепленный принцип разделения власти и права меньшинств. Распавшиеся федерации были в лучшем случае на пути установления в них демократии. Ни в одной из них не было устойчивой демократии. Это не означает, что демократические федерации будут всегда успешными, но означает, что таким странам, как Канада, Бельгия, Индия и Швейцария вовсе не предназначена автоматически судьба и путь распавшихся федераций.

Федерации, образовавшиеся на добровольной основе, судя по всему, будут существовать дольше тех, что были сформированы силой. Добровольные федерации, возникшие в результате переговоров между лидерами различных групп, вне всякого сомнения более легитимны в глазах своих граждан, чем те, которые навязаны. Они также более склонны придерживаться традиций достижения компромисса.

Успешные многонациональные федерации, такие как Канада и Бельгия, были созданы на основе добровольных соглашений. Большинство же распавшихся федераций создавались без учета мнения всех входящих в них субъектов. Это условие не служит

«Самые старые из федеративных государств, Канада и Швейцария, предоставили местное самоуправление своим основным этническим, языковым или национальным сообществам...»

хорошим предзнаменованием в отношении Боснии и Герцеговины, союз которых (на основе Дейтонских соглашений) был инспирирован международным сообществом.

Процветающие в экономическом плане многонациональные федерации имеют больше шансов на светлое будущее, чем те, которые находятся в тяжелой экономической ситуации. Не следует преувеличивать важность экономических факторов, обсуждая вопросы идентичности, однако плохое состояние дел в распавшихся коммунистических и постколониальных федерациях объясняется именно их неспособностью материально обеспечить своих граждан.

Уроки для Ирака и других стран

Что могут означать для Ирака ведущиеся сейчас интенсивные дебаты о ценностях многоэтнического федерализма?

У Ирака есть козырь – перспектива прийти к процветанию за счет его богатых нефтяных месторождений. Всегда легче делить богатство, чем нищету. Однако этим богатством следует умело управлять и тщательно распределять, а не так как в Нигерии. Это возможно при справедливом осуществлении программы регионального выравнивания для провинций Ирака.

Похоже, что федеративный Ирак может стать стабильным, если арабы, составляющие 80 процентов его населения, смогут образовать сплоченное национальное большинство. Иракская федерация сможет существовать, если, похоже что так оно и будет, арабы-шииты и арабы-сунниты смогут договориться между собой и если будет проводиться строгая политика разграничения власти между курдским и арабским населением страны на уровне федерального правительства, включая правосудие, чиновничество, армию и полицейский аппарат. Шансы на успех увеличатся, если федерация сможет функционировать на основе соглашений, выработанных лидерами всех этнических групп.

Делу поможет и то, если участники переговоров по новой конституции и те, кто возглавит новые органы власти, будут действительно представлены их сторонниками. Это означает, что процесс выработки конституции должен быть максимально демократичным и что в него не должны вмешиваться никакие силы извне ни прямо, ни косвенно. ⑥