

ФЕДЕРАЛИЗМ И ГЛОБАЛИЗАЦИЯ

А.А. Захаров

ЗАХАРОВ Андрей Александрович, кандидат философских наук, первый вице-президент Фонда развития парламентаризма в России.

I

Постепенная глобализация мира, заметно ускорившаяся после “холодной войны”, оказывает ощутимое влияние на политические процессы и институты. Привычный символ политического бытия современности — национальное государство — под давлением глобализационных процессов теряет былое значение. Рассуждения о кризисе вестфальской системы и необходимости переосмыслить само понятие государства стали сегодня общим местом. Одной из граней такого переосмысления является возросший интерес к федерализму и федералистской модели государственного устройства.

Чем интересен федерализм в новом контексте? Повышенный спрос на его идеи обусловлен центральным конфликтом нынешней эпохи — противостоянием глобального и локального. “Правительства все чаще сталкиваются с желанием своих народов быть глобальными потребителями, оставаясь при этом местными гражданами” [Watts 1999: 4]. Современные культуры и социумы с большим или меньшим успехом пытаются сочетать упразднение границ и стирание межнациональных различий с сохранением своей идентичности и внутренней целостности. Политическая доктрина федерализма на удивление хорошо отвечает требованиям того сложнейшего процесса, который принято обозначать термином “глокализация”. Другими словами, федералистские подходы позволяют современным национальным государствам оптимизировать свой суверенитет, отказываясь от его “излишков” в пользу наднациональных структур.

Поскольку нынешний мир, по меткому замечанию К.Ясперса, гораздо меньше и компактнее, нежели мир эпохи римлян, он требует принципиально иных подходов к управлению. Современные технологии открывают путь для принятия решений, одновременно затрагивающих значительное число или даже большинство государств, что делает традиционные представления о независимости безнадежно устаревшими. Глобализация фактически упразднила национальный суверенитет в традиционном смысле этого слова. Технический прогресс и прежде всего небывалые прорывы в сфере коммуникаций превращают межгосударственные границы в нечто весьма эфемерное. “Функционирующая в глобальных масштабах экономика подрывает основы национальной экономики и национальных государств” [Бек 2001: 10]. Страны мира лишаются многих привычных атрибутов: гражданства, армии, языка, валюты. Важнейшие политические решения принимаются за пределами их столиц. И вместе с тем традиционное государство по-прежнему не готово (и, видимо, еще долго не будет готово) отойти в прошлое. Оно стремится сохранить себя, выжить даже в условиях глобального мира. Самовыражение наций, причем не только культурное, но и политическое, не потеряло своей актуальности. Именно это стремление делает федерализм столь востребованным сегодня.

Федеративная модель организации государственной жизни в полной мере соответствует происходящему у нас на глазах прощанию человечества с Современностью и переходом в Постсовременность. Иначе говоря, федерализм есть политико-правовая оболочка глобализации. Нынешний интерес наиболее развитых стран мира к федералистским принципам и установлениям в этом смысле вполне закономерен. Довольно быстрое превращение Европейского союза в федерацию, набирающая темпы деволуция в Великобритании, “ползучая” федерализация Испании и Италии, а также вполне официальная — Бельгии — представляют собой процессы одного порядка. Чем более передовой в экономическом, политическом, гражданском отношении является та или иная страна, тем сильнее она тяготеет к федералистским экспериментам. Причем данный интерес далеко не всегда фиксируется в юридических формулах: как показывают многочисленные примеры, отсутствие в конституциях упоминаний о федеративной природе государственности отнюдь не препятствует практическому применению федералистских рецептов.

Отмеченные новации в развитых странах стимулируются двумя факторами. Первый из них — внешнее давление: для того чтобы поддерживать конкурентоспособность в глобальном мире, приходится жертвовать определенной долей суверенитета, координируя свою политику с многочисленными партнерами. Второй — давление внутреннее: глобальная унификация, угрожая прежде всего небольшим этносам и культурам, вынуждает их искать такие способы вхождения в мировое или государственное целое, которые позволили бы сохранить самобытность, и национальные правительства не могут не считаться с этим. То есть, “глобализация не означает, что мир в культурном отношении становится более однородным. Глобализация означает, скорее, г-локализацию” [Бек 2001: 61-62].

Таким образом, федерализация индустриальных и постиндустриальных стран имеет два измерения. С одной стороны, на внешнеполитическом уровне эта часть мира заметно тяготеет к координации усилий в дипломатии, экономике, оборонной политике. Указанная тенденция проявляется в передаче все большего числа функций, традиционно присущих национальным государствам, международным учреждениям, специально для этих целей создаваемым. Характерно, что внутри таких организаций, будь то НАТО или ВТО, эффективно действует федералистский по сути принцип консенсуса, не позволяющий принимать решения при наличии хотя бы одного возражающего. С другой стороны, в западных социумах продолжают процессы обособления этнических и культурных образований, и уже сейчас можно предположить, что в ходе подобных трансформаций культурное начало будет превалировать над этническим. Силы, отстаивающие свое право на автономное существование в постиндустриальных обществах, предпочитают отодвигать этническую компоненту на задний план. Действительно, национализм, основанный на уважении демократии и прав человека, перестает быть национализмом; на первое место выходит “непохожесть” как таковая, природа которой не играет особой роли.

Иначе обстоит дело в тех частях планеты, которые принято было называть “вторым” и “третьим” миром. Конечно, под влиянием глобализации федералистские начала внедряются и здесь, но происходит это несколько иначе, нежели в постиндустриальных регионах. В бывших колониальных и социалистических странах эксперименты с федеративной государственностью в большинстве случаев заканчивались провалами. Среди них — распад федерации Родезии и Ньясенда (1963 г.), “изгнание” Сингапура из состава Малайзии (1965), кровавая гражданская война в Нигерии, вызванная неудачной сессией одного из регионов (1967 — 1970), раскол Пакистана на два независимых государства (1971), крушение Югославии (1991), развал СССР (1991 г.). Причины патологического развития незападных федераций довольно разнообразны. Бесспорно, стабильности федеративного государства не способствует наличие на его территории множественных линий размежевания — языковых, конфессиональных, культурных. Не позволяет федеративным институтам эффективно выполнять свои функции незрелость гражданских и культурных оснований федерализма. Разрушительным для федераций оказывается и стремление национальных элит переводить политические конфликты в плоскость противостояния регионов и центра. Наконец, в отдельных случаях недолговечность федераций обуславливается, среди прочего, использованием в процессе государственного строительства этнического принципа, “привязывающего” конкретную нацию к территории. В подобных ситуациях у каждого этноса рано или поздно возникает желание стать “государствообразующим”, и федеративный союз постепенно утрачивает смысл из-за неуклонного увеличения числа его членов и постоянно нарастающего недовольства “обделенных” этносов.

Вместе с тем общемировая динамика задает тон и здесь. Если отвлечься от гипотетической возможности последовательной автаркии, то автономное экономическое выживание сегодня в принципе неосуществимо. Многочисленные программы “опоры на собственные силы” или “замещения импорта национальными товарами”, активно выдвигавшиеся политиками развивающихся стран во второй половине минувшего века, к 1990-м годам полностью обанкротились. В результате даже те государства, которые не располагают демократическим и гражданским субстратом федерализма и не успели взрастить федералистскую культуру, вольно или невольно обращаются ко всевозможным комбинациям самоуправления и разделенного правления, т.е. к установлениям федералистского типа. Иначе говоря, той части человечества, которая запаздывает с реализацией модернизационного проекта, приходится включаться в политические схемы, разрабатываемые более удачливым меньшинством. А поскольку на Западе федерализм сейчас на подъеме, мировая периферия просто вынуждена знакомиться с его стандартами. Это — объективная реальность, которая едва ли может служить поводом для морализаторства, тем более что в итоге планета делается безопаснее.

Таковы внешние импульсы, способствующие федерализации “второго” и “третьего” мира. Не вызывает сомнений и наличие импульсов внутренних. В последние годы не раз отмечалось, что одной из реакций на

глобализационные сдвиги был небывалый подъем этнического национализма в молодых государствах. “По мере того как полномочия нынешних государств сокращаются, этнические группы все более активно стремятся стать исключительными выразителями национальной идентичности” [Elazar 1998: 20]. Понятно, что подобные претензии неизбежно должны сталкиваться между собой: этносов, не добившихся государственного суверенитета, всегда больше, чем преуспевших на данном поприще. Но раз удовлетворить амбиции абсолютно всех этнических общностей заведомо невозможно, федерализм оказывается единственным, хотя и паллиативным, решением национального вопроса в развивающихся странах. В этом заключается главный внутренний фактор, подталкивающий бывшие колонии к федералистской парадигме.

Из сказанного можно заключить, что задачи федерализма в разных частях земного шара не одинаковы. В развивающихся, а зачастую — и в бывших коммунистических странах его используют в первую очередь для разрешения национального вопроса: федералистские подходы позволяют этническим общностям обзавестись зачатками собственной государственности, не выпадая при этом за рамки политически более мощного и экономически более устойчивого целого. Но федерации данного типа искусственны; не имея прочных корней, они сознательно выстраиваются по западным калькам уходящими колонизаторами или подвергшимися вестернизации местными элитами. Упразднение их происходит столь же легко, как и создание, что в последние десятилетия неоднократно доказывалось в ходе федеративных экспериментов в “третьем” мире.

Дефицит гражданственности и отсутствие стабильного правового режима ведут к появлению “половинчатых” и “ущербных” версий федерализма. В качестве примера подобной аномалии можно привести современную Россию, где федералистские принципы реализуются преимущественно в компромиссных и неполноценных формах. Именно поэтому, кстати, в отечественном научном дискурсе федерализм предстает исключительно в виде правовой доктрины, регулирующей взаимоотношения не столько граждан, сколько государственных институтов. Указанное обстоятельство, в свою очередь, обуславливает заметное отставание российских федералистских исследований от аналогичных зарубежных разработок: большая часть русскоязычной литературы, посвященной проблемам федерализма, не содержит новаторских идей. Тем не менее это не отменяет того факта, что волей исторических обстоятельств Россия первой среди посткоммунистических стран решила опробовать возможности внедрения федеративных начал.

В наиболее развитых странах на первый план выходит иная ипостась федерализма. Поскольку складывание национального государства на Западе давно завершилось, федерализм здесь воспринимают как довольно оригинальную и весьма эффективную форму организации социума. Западные теоретики постоянно подчеркивают, что федеративная идея — основанная на договоре комбинация самоуправления и разделенного правления, собственной и совместной компетенций — апеллирует не к нациям, но к личностям. В данном контексте мы имеем дело не с узко понимаемой правовой доктриной, а с предельно широким, философским по своей сути, учением о человеке. Этот подход, в настоящее время недостаточно освоенный российским научным и политическим сообществом, обладает большим эвристическим потенциалом и позволяет вскрыть органичную связь федеративной модели государственного устройства с демократической формой правления.

В гражданственно неразвитых регионах наличие такой “спайки” постоянно подвергается сомнению: довольно часто можно услышать, что федеративные начала вполне совместимы не только с демократией, но и с авторитаризмом. Подобное утверждение, однако, неверно. Оба феномена — и демократия, и федерализм — исходят из приоритета частного над общим, а также из возможности добровольного взаимодействия составных частей целого с самим этим целым. Демократия и федерализм — разновидности общественного диалога, который строится на стремлении сторон договориться, а не навязать партнерам свою волю. Поэтому отделять их друг от друга было бы неверно; как правило, попытки сделать это диктуются сугубо политической целесообразностью, “требованиями момента”.

II

Какое же влияние оказывает глобализация на федеративные государства? Казалось бы, внедрение единых стандартов гораздо легче дается тем странам, которые тяготеют к унитарной традиции политического управления. Действительно, монолитному Китаю, вдохновляемому и направляемому консолидированной политической волей, намного проще пересматривать пределы национального суверенитета, чем, скажем, Канаде, вынужденной поддерживать постоянный (и весьма непростой) диалог с собственными составными

частями. Но в ситуациях первого типа имеются и явные “минусы”. Они обусловлены тем, что политические последствия глобализации отнюдь не сводятся исключительно к проблеме суверенитета.

Как не раз уже отмечалось в отечественной и зарубежной литературе, главным “действующим лицом” глобализационного процесса выступает не страна, а регион [см. напр. Макарычев 2000: 81-97]. В связи с этим одним из ключевых критериев готовности того или иного государства к глобализации считается гибкость проводимой его центральными властями региональной политики. Существенную роль играет здесь то, что поощрение регионального разнообразия, причем безотносительно к этнической его компоненте, во многом облегчает процесс адаптации к новым условиям. Во-первых, воплощаясь в политические программы, регионализм позволяет поддерживать разные темпы приобщения отдельных частей государства к “глобальной деревне”. Это особенно важно для стран, подобных России, где, по словам Н.Бердяева, XX в. на каждом шагу соседствовал с предшествующими столетиями 1. Во-вторых, активизируя те уровни управления, которые наиболее приближены к гражданам, регионализм способствует упрочению демократических начал и тем самым отчасти “гасит” объективно присущую глобальному миру тенденцию к концентрации и монополизации власти. Настаивая на особом к себе отношении, региональные власти чрезвычайно заинтересованы в народовластии — единственной гарантии легитимности их требований и притязаний. В-третьих, подчеркивание регионального своеобразия, региональной самобытности, уникальности помогает сглаживать этнические противоречия: на фоне межрегиональной конкуренции претензии малых этносов на всевозможные уступки и привилегии звучат глуше, чем могли бы. Там, где региональное доминирует над этническим, этнос привыкает воспринимать себя в качестве неотъемлемой составляющей регионального ландшафта, а этническое начало более или менее органично вписывается в начало региональное. Такой вариант гораздо предпочтительнее тех, в которых специфика этноса выражается в предоставлении ему эксклюзивных прав на занимаемую им территорию.

Структура управления, поощряющая вертикальные связи в ущерб горизонтальным, сегодня не может считаться оптимальной — по крайней мере для тех стран, которые уже перешли или считают себя готовыми к переходу в постиндустриальную эпоху. Дело здесь вовсе не в том, что укрепление общенациональной администрации само по себе нехорошо; наоборот, в целом ряде случаев глобализация требует от федерального центра оперативных, четких и даже жестких решений, так как иначе просто невозможно эффективно реагировать на вызовы времени. Вместе с тем исключительно важно, чтобы процесс консолидации федеральной администрации сопровождался параллельным укреплением субъектов федерации.

Подобная рекомендация лишь на первый взгляд кажется парадоксальной; преобразования в наиболее передовых федерациях идут в настоящее время именно в этом направлении. Классическим примером здесь служат США, для которых вторая половина минувшего столетия была отмечена не только небывалой экспансией общенационального правительства, но и столь же решительным усилением власти штатов [Zimmerman 1992]. Аналогичные процессы наблюдаются сегодня и в других странах, практикующих (или пытающихся практиковать) федералистские подходы. В частности, деволюция в Великобритании, предполагающая передачу довольно широкого круга полномочий на региональный уровень, отнюдь не означает ослабления общенационального правительства. Как подчеркивает Р.Уоттс, успешная адаптация федеративного государства к Постсовременности возможна только при том условии, если усилия по укреплению центральной власти, неизбежные в нынешней ситуации, сопровождаются последовательным и продуманным учетом интересов региональных групп. Однозначный (и порой весьма соблазнительный) выбор в пользу одной из стратегий — подавления регионов укрепляющимся центром или, напротив, потакания центральным властям любым региональным капризам — в своем логическом завершении сулит федеративному государству дезинтеграцию [Watts 1999: 112].

Глобализация заставляет также задуматься о будущем многонациональных федераций. В данном случае речь идет о тех этнически неоднородных федеративных государствах, составные части которых образованы по национально-территориальному признаку. Так, интенсивное вовлечение Канады в глобализационные процессы, вызванное социально-экономическими достижениями и потребностями этой страны, поставило под сомнение само ее существование, поскольку сконцентрированное в одной из провинций франкоязычное меньшинство, испытывая нарастающее политическое, экономическое, культурное давление, все менее оптимистично смотрит на перспективы собственного выживания в рамках единого канадского государства 2. Канадский пример — наиболее яркий в этом роде, но далеко не единственный. Россию, которая рано или поздно выйдет из экономического кризиса, ждут сходные проблемы, ибо “родовая травма” нашей федерации (сплав этнического и территориального подходов) подобна канадской. Логика

глобализации, кстати, сыграла свою роль и в распаде Советского Союза, одна из бед которого заключалась в обладании колоссальными природными ресурсами при сохранении устаревших национально-территориальных начал административного деления.

Неадекватность национально-территориальной модели государственного устройства нынешним реалиям и обуславливает те стрессы, которые в последние десятилетия переживают многонациональные федерации. Оживление национализма и сепаратизма делает их особенно уязвимыми; ведь в наши дни, по словам М.Хроха, “персонифицированный национальный организм, как и в XIX в., требует себе собственного отдельного пространства” [Хрох 2002: 137]. Есть специалисты, полагающие, что федеративные государства, образованные по национально-территориальному принципу, вообще нежизнеспособны. Негативные аспекты “федеративного наследия” большевиков не раз рассматривались российскими исследователями. “Одной из основных причин, дестабилизирующих устои федерации в нынешнем виде, является принцип ее построения. Взятый в качестве базового, национальный принцип строительства федерации изначально был ущербным. Он закладывал основу для будущих катаклизмов, сепаратистских тенденций и распадов целых государств”, — справедливо отмечает, в частности, М.Саликов [Саликов 1998: 545]. Впрочем, никаких практических выводов из проведенной в последние годы теоретической работы не было сделано и в обозримом будущем не предвидится. Причины вполне понятны: в стране, несмотря на перемены последнего времени, нет для этого политической воли. Следовательно, потрясения, порождаемые нарастающей интеграцией России в новый мировой порядок, нам обеспечены.

К числу политических последствий глобализации можно отнести и возрождение интереса к конфедеративной модели межгосударственного диалога. В отечественной литературе конфедерация традиционно противопоставлялась федерации; в этой паре понятий видели что-то вроде антиномии, полагая, что лишь один из двух подходов сочетается с понятием “федерализм”. Объективный взгляд на конфедеративные установления заметно осложнялся привнесением в область сугубо научного анализа своеобразной “телеологической примеси”: конфедерация считалась неполноценной, неразвитой формой федеративного устройства. Подобные воззрения вполне соответствовали утверждаемому вестфальской системой возвеличиванию национальной государственности, но с развенчанием прежней парадигмы они подверглись коренному пересмотру.

Федерация и конфедерация изначально представляли собой две самостоятельные разновидности одного и того же социально-политического феномена. Главной особенностью обеих форм, несмотря на все их различия, остается сочетание самоуправления с разделенным правлением, исключительной компетенции — с компетенцией совместной. В эволюционном плане соотношение этих способов организации политики отнюдь не носит линейного характера; развитие может идти как от конфедерации к федерации, так и в обратном направлении; о “прогессе”, “регрессе”, “вырождении федерации в конфедерацию” рассуждать бессмысленно. Здесь уместно напомнить, что в эпоху оформления классических федераций федерализм ассоциировался именно с конфедеративным устройством. Гегемония нации-государства, под знаком которой прошли XIX и XX столетия, не способствовала популярности конфедерации: на фоне базовой дихотомии “унитаризм — федерализм” конфедеративная идея терялась. Но одна из черт глобализации заключается как раз в том, что давление, которому она подвергает федеративные государства, стимулирует их превращение в конфедерации. В первую очередь, разумеется, сказанное верно по отношению к федерациям, организованным по национально-территориальному принципу.

В национально-территориальных федерациях активными поборниками конфедеративных преобразований, как правило, выступают национальные меньшинства, компактно проживающие на определенной территории и обладающие, благодаря федеративному устройству страны, зачатками собственной государственности. Сущность решаемых ими задач обусловлена “промежуточным”, “переходным” статусом подобных федераций. Как показывает мировая практика, государства данного типа, в отличие от классических федераций, опирающихся на безусловный приоритет территории над этничностью, изначально тяготеют к одной из двух эволюционных альтернатив — к превращению в конфедерацию или же к преобразованию в классическую федерацию. Глобализация, в натиске которой малые нации не без оснований видят угрозу своей самобытности, нередко подталкивает современные многонациональные федерации к реализации первого сценария.

В чем конкретно проявляется эта тенденция? Во-первых, субъекты федераций рассматриваемого типа все активнее стремятся стать участниками международных отношений. Так, канадский Квебек всеми силами добивается прямого членства в ВТО, испанские автономии во главе с Каталонией рассчитывают на

непосредственное вхождение в единую Европу, некоторые российские республики хотели бы напрямую работать с ЮНЕСКО и другими подразделениями ООН. Во-вторых, в последние десятилетия в многонациональных федерациях с той или иной степенью интенсивности идут дебаты о природе федеративного государства, т.е. о том, является ли оно добровольным альянсом равноправных территорий или же исторически сложившимся союзом этнических групп. К политическим последствиям подобных общественных дискуссий можно отнести настойчивые попытки “этнических” субъектов преобразовать свои федерации из конституционных в договорные и “запустить” тем самым процесс конфедерализации. В-третьих, как уже упоминалось, сам факт существования внутри федерации национально-территориальных образований побуждает народы, не имеющие собственной государственности, добиваться связанных с ней преимуществ. С увеличением числа составных частей федерации их взаимоотношения с центром делаются все более запутанными, попытки упростить их наталкиваются на ожесточенное сопротивление, и тогда страна оказывается перед дилеммой: либо установление военного режима, унитаристского по определению, либо конфедерализация. Таков, в частности, хрестоматийный случай Нигерии.

Возникновению конфедераций благоприятствует также экономическая динамика современного мира. С одной стороны, вовлечение всех стран без исключения в глобальную экономическую систему опутывает их сеть обязательств и договоров, что подкрепляется созданием гарантирующих эти соглашения наднациональных органов, которым передается определенная доля государственного суверенитета. С другой стороны, в условиях нарастающего дефицита ресурсов конфедеративные союзы “богатых” и “бедных” существенно облегчают перераспределение материальных излишков в пользу тех, кто в состоянии более эффективно их использовать. Попытки обеспечить такого рода перераспределение за пределами конфедеративного поля неизменно заканчиваются кровопролитием. По этой причине, кстати, наибольшую угрозу с точки зрения глобальной безопасности несут в себе те государства, которые воздерживаются от интеграции в международные структуры и стараются не ограничивать свой суверенитет какими бы то ни было внешними обязательствами.

III

Попробуем теперь оценить, каким образом глобализация скажется на перспективах российского федерализма. Нет никаких сомнений в том, что ее влияние на нашу страну будет масштабным и всесторонним. Направленность и глубина такого влияния определяются целым рядом факторов, центральными среди которых можно считать следующие. Во-первых, РФ, в отличие от большинства современных федераций, устроена по национально-территориальному принципу. Во-вторых, ее федералистские основы не подкреплены прочной демократической и гражданской традицией. В-третьих, в России федерализм по-прежнему остается игрой с “нулевой суммой”, в ходе которой выигрывают либо регионы, либо центр. Совокупность этих обстоятельств позволяет предположить, что глобальное переустройство мира обещает отечественному федеративному зданию немалые перегрузки.

Если исходить из того, что национально-территориальные федерации — это своеобразный “транзитный пункт” на пути между конфедеративным и унитарным государством, то следует признать, что для современной России более вероятно торжество унитаризма, нежели переоформление в конфедерацию. В пользу такого заключения свидетельствует, в частности, наш исторический опыт. Конфедеративное устройство никогда не устраивало и не могло устраивать русскую верховную власть — прежде всего в силу геополитических причин. Постоянно пребывая во враждебном окружении и испытывая внешнее давление, российское государство не могло позволить себе такую роскошь, как наделение собственных составных частей “избыточной” свободой. Иными словами, соблазн унитаризма у нас неизменно был силен — по естественным, если допустимо так выразиться, причинам 3. А поскольку в конце XX в. на распутье глобализации оказалась не просто федерация, но квазифедерация, т.е. такое государство, для которого конституционно-правовое превращение в иные, отнюдь не федеративные, формы по-прежнему не составляет неразрешимой проблемы 4, этот соблазн обретает сейчас второе дыхание. В подтверждение достаточно в очередной раз сослаться на общую тональность административных, правовых, политических реформ президента В.Путина.

Беда, однако, в том, что реконструкция негибкой по своей сути вертикальной модели управления государством в тот момент, когда понятие “государственный суверенитет” повсеместно девальвируется, ставит Россию в весьма сложное положение. Деградация демократии, на фоне которой будет протекать возрождение унитаризма, надолго покончит с надеждами российского общества на эффективный контроль над властью. Неминуемое в этом случае торжество бюрократического капитализма далеко не лучшим

образом скажется на экономических перспективах России. Глобальные рынки требуют от современных государств быстрого и, главное, безошибочного реагирования на изменения внешней конъюнктуры. Между тем отсутствие внутренней политической конкуренции, традиционно присущее “вертикальным” системам, едва ли будет способствовать необходимому качеству наших ответных реакций.

Укрепление суверенитета РФ (в рассматриваемом контексте равнозначное обособлению от остального мира) в условиях, когда многие наши соседи все более интенсивно делегируют традиционные функции нации-государства наднациональным структурам, означает, что в скором времени у России просто не останется индивидуальных партнеров. Практически во всех по-настоящему значимых внешних контактах нам придется иметь дело с тем или иным коллективным субъектом. Однако пресловутая “вертикаль”, судя по всему, не открывает, а, напротив, еще плотнее замыкает нашу полуоткрытую страну, обрекая ее на геополитическое одиночество. С этой точки зрения адекватным ответом на вызов глобализации могло бы стать не только широко декларируемое, но и на деле отстаиваемое Россией стремление вступить во все имеющие для нас стратегическое значение межгосударственные объединения, включая Европейский союз, НАТО, ВТО и т.п. Тем самым Россия встраивалась бы во всеобъемлющую систему связей федеративного или конфедеративного типа, политически оформляющую глобализационную парадигму и способную, между прочим, поддержать наш шатающийся федерализм извне. А на пространствах бывшего СССР нам самим следовало бы настойчиво подталкивать соседей к отказу от части своего суверенитета в пользу подконтрольных России наднациональных органов. К сожалению, располагая множеством рычагов, позволяющих осуществлять такого рода политику, российское государство почти не использует их.

Одной из фундаментальных угроз безопасности и целостности российского государства, вступающего в полосу глобализационных катаклизмов, является сочетание этнических начал с территориальными, конституционное закрепление нерасторжимой связи этноса с территорией, на которой он проживает. Важно отметить, что этот устаревший подход, доставшийся нам в наследство от марксизма [5](#), сегодня применяется в основном развивающимися странами (Эфиопия, Нигерия, Индия). Сходным образом организованные восточноевропейские федерации (Советский Союз, Чехословакия, Югославия) уже распались, а единственное новообразование подобного типа — Боснию и Герцеговину — далеко не все исследователи считают жизнеспособным государством. В западном мире эксперименты с этническим федерализмом предпринимали только Канада и Бельгия, причем в первом случае опыт оказался явно негативным, да и во втором успех отнюдь не предрешен. Но, как писал Н.Лесков, “русский человек все может”. Постоянно подчеркивая особый статус национальных образований по сравнению с русскими краями и областями, а также поощряя там безудержное государственное строительство, российское руководство на протяжении десяти лет усугубляло те стрессы, которым глобализация повсеместно подвергает малые этносы, а заодно и многонациональные государства, служащие им домом.

Административно-территориальное устройство России представляет собой яркий пример того, насколько большим может быть разрыв между сущим и должным. Ибо ситуация действительно необычна: в обществе царит полнейшее единодушие по поводу того, что перемены назрели, но никто не знает, как подступиться к их реализации.

Что же касается неоднократно упоминавшейся “властной вертикали”, активно рекламируемой сегодня политическим классом, то это всего лишь паллиатив, временная и неэффективная мера. Неверно прочитанное послание глобализации — вот что такое унитаризм в современных условиях. Восстановление унитарного устройства, если попытаться представить себе столь фантастический сценарий, Россию едва ли спасет. Ибо нам требуется нечто принципиально иное: мы нуждаемся в обновленном федерализме, в таком государствообразующем договоре, субъектами которого выступали бы исключительно территориальные единицы, а не населяющие их этносы.

В принципе, получив плачевное ельцинское наследие, Путин имел неплохие шансы реформировать Федерацию. Попробуем предположить, что сделал бы на его месте гипотетически идеальный лидер, располагающий невиданным для некоммунистической России мандатом доверия, свободный от оков прошлого и принимающий решения сугубо самостоятельно. Во-первых, им, вероятно, была бы проведена или, по крайней мере, начата административная реформа, укрупняющая субъекты Федерации и сокращающая их численность. Реализуя подобное начинание, уместно было бы выдвинуть и новые подходы к этническому федерализму. Вопреки мнению скептиков, технически эта задача не составляла (и сегодня не составляет) особого труда; достаточно вспомнить смятение так наз. политических элит после обнародования знаменитого президентского указа об образовании федеральных округов. В этом смысле весьма сложно согласиться с теми, кто утверждает, будто бы сохранение нынешних субъектов Федерации является *sine qua*

поп любой перестройки российского федерализма. Во-вторых, такому лидеру, безусловно, пришлось бы предпринять дисциплинарные акции в отношении “отбившихся от рук” национальных республик и их руководителей. К концу минувшего столетия несоответствие республиканских конституций федеральному Основному закону достигло той отметки, за которой начинается распад единого государства. Издевательские по форме и абсурдные по содержанию призывы привести российскую Конституцию в соответствие с республиканскими красноречиво характеризовали степень распространения недуга. Наконец, в-третьих, новоявленному реформатору стоило бы самым решительным образом поддержать местное самоуправление — естественную опору федеративного государства. Ведь если население не способно к самоорганизации на низовом уровне, федерализм вырождается в прения правящих группировок между собой, в примитивную юридическую формулу, лишенную “человеческой составляющей”. Без прорыва в данном направлении все прочие преобразования оказываются ненужными.

Сегодня очевидно, что из трех упомянутых задач нынешнее руководство страны более или менее справляется лишь с одной. Под присмотром прокурорских работников конституции и уставы субъектов Федерации довольно интенсивно подгоняются под Конституцию России. Однако к двум другим задачам наша верховная власть еще так и не подступилась. Невнятные намеки на проведение реформы содержались в эксперименте с федеральными округами, но дальше намеков, по заключению экспертов, дело пока не пошло: эти образования по-прежнему не упомянуты ни в одном федеральном законе. Со стимулированием муниципальных начал мы тоже пока не слишком продвинулись вперед. Иначе говоря, в обозримой перспективе нынешние устои Российской Федерации вряд ли будут преобразованы, а значит — останутся предельно уязвимыми для глобализационного давления.

Размышляя о перспективах отечественного федерализма, необходимо учитывать слабость его демократических и гражданских оснований. Так и не став для подавляющего большинства наших сограждан общественно-политической ценностью, федералистская идея в России превратилась в орудие политического торга властных элит. Но проблема даже не в этом; ведь, в конце концов, культура федерализма неотделима от таких вещей, как договор, компромисс, согласование интересов, и если федерализм помогает оптимально делить власть и ресурсы — это нормально. Печально то, что отстранение народа и народного представительства от участия в федеративном диалоге позволяет расшатывать единое государство под аккомпанемент тех самых федералистских лозунгов, которые, по идее, должны его укреплять.

Один из многочисленных парадоксов нынешней России заключается в том, что в роли “пионеров федерализма” у нас вот уже десять лет выступают именно те региональные режимы, которым наиболее присущи авторитарный стиль управления, стагнация гражданского общества, политическая отсталость населения. Какие выводы можно сделать из данного факта? Они, увы, довольно банальны. “Верхушечный” федерализм предстает высшим достижением отечественной федералистской мысли только потому, что никакого иного федерализма у нас просто нет. Дефицит гражданской культуры, базирующейся на сопричастности и соучастии, создает все предпосылки для подмены, в ходе которой подлинные чаяния населяющих Россию этносов искажаются эгоизмом и корыстью их вождей. На фоне глобализации такого рода “кукольный федерализм” провоцирует центробежные тенденции, которые в условиях национально-территориальной федерации весьма легко обретают вид сепаратистских. Образно выражаясь, половинчатый и недоделанный федерализм — это бомба, детонатором которой выступает бережно оберегаемый нашей Конституцией сплав этнического начала с территориальным.

Что же касается восприятия федерализма в качестве “игры с нулевой суммой”, то эта особенность тесно связана с обстоятельствами, упомянутыми выше. Если федеративный диалог — всего лишь развлечение элит, то иначе и быть не может: в таком диалоге побежденные и победители постоянно меняются местами, а общество в целом не противится смене декораций, поскольку одинаково равнодушно и к региональному, и к федеральному начальству. Понятно, чем чревато такое положение дел. Отсутствие низового, гражданского, демократического “наполнителя” резко снижает иммунитет федеративной системы к всевозможным “усовершенствованиям” и “корректировкам”. Другими словами, подобный федерализм едва ли выдержит проверку глобализацией: учитывая исторический контекст, в котором создавалась Российская Федерация, ее преобразование в унитарное государство не столь уж немислимо.

Важно пояснить, что федерализм дорог нам вовсе не потому, что он является какой-то абсолютной ценностью. Дело лишь в том, что сочетание самоуправления с разделенным правлением поощряет такие методы общественного взаимодействия, как договор, компромисс, состязательность, т.е. ключевые элементы демократии. Поэтому федеративное устройство представляет собой важнейшую гарантию торжества

демократических принципов, и ценность федерализма обусловлена, прежде всего, данной его ипостасью. По этой причине борьба за федерализм и защита демократии в российском случае неотделимы друг от друга; это две стороны одной и той же медали.

Таким образом, итог предпринятого выше исследования неоднозначен. С одной стороны, выясняется, что федерализм и глобализация повсюду дополняют и усиливают друг друга: федералистские методы принятия решений наиболее подходят для мира, в котором все взаимосвязано и взаимозависимо, и мировая динамика последних лет порождает и стимулирует федеративные практики и институты. С другой стороны, происходящее на отечественной политической сцене дает любому непредвзятому наблюдателю многочисленные свидетельства того, что федерализм, взращенный на российской почве, не слишком совершенен и лишь отдаленно напоминает свои зарубежные аналоги. Более того, в последнее время наша государственность все чаще обнаруживает рецидивы унитаризма, для федеративного государства не слишком типичные. В российской политике весьма сильны позиции тех, кто видит в возвращении к “вертикальным” управленческим схемам адекватный ответ на вызов глобализации и полагает, что та или иная степень “ограниченного изоляционизма” — самая эффективная модель национального поведения в современных условиях. Но это, как уже отмечалось, — неверное прочтение глобализационного послания.

Нынешняя волна глобализации фактически застала российскую государственность врасплох. В полосу невиданных ранее перемен отечественный федерализм вступает не слишком подготовленным. Его реформирование, откладывавшееся на протяжении довольно длительного времени, теперь придется совершать прямо “наплаву”. Вместе с тем для страны, намеревающейся быть рыночной и демократической, сохранение федерализма крайне важно. Иными словами, исход нашего продвижения по бурным морям глобализации будет определяться тем, хватит ли у государства политической воли для проведения болезненных, но необходимых реформ. К сожалению, на сегодняшний день наличие такой воли остается крайне проблематичным.

Бек У. 2001. Что такое глобализация? Ошибки глобализма — ответы на глобализацию. М.

Бердяев Н.А. 1990. Истоки и смысл русского коммунизма. М.

Захаров А.А. 2002а. Федеративное государство и сепаратизм: канадский вариант. — Полис, № 3.

Захаров А.А. 2002б. Самоуправление в современной России: попытка диагноза. — Общая тетрадь (Вестник Московской школы политических исследований), № 3 (22).

Макарычев А.С. 2000. Федерализм эпохи глобализма: вызовы для региональной России. — Полис, № 5.

Саликов М.С. 1998. Сравнительный федерализм в США и России. Екатеринбург.

Салмин А.М. 2002. Российская Федерация и федерация в России. — МЭиМО, № 2.

Хрох М. 2002. От национальных движений к сформировавшейся нации. — Нации и национализм. М.

Чиркин В.Е. 1997. Современное федеративное государство. М.

Elazar D.J. 1998. Constitutionalizing Globalization: The Postmodern Revival of Confederal Arrangements. Rowman, Littlefield.

Watts R. L. 1999. Comparing Federal Systems. 2nd ed. Montreal, Kingston.

Zimmerman J.F. 1992. Contemporary American Federalism: The Growth of National Power. Leicester, L.

1 “Ни одна страна не жила одновременно в столь разных столетиях, от XIV до XIX века и даже до века грядущего, до XXI века” [Бердяев 1990: 13].

2 Об основных противоречиях канадского федерализма см. Захаров 2002а.

3 Отсюда, кстати, проистекают и специфические особенности российского самоуправления, которое всегда было не столько проявлением гражданской инициативы на местах, сколько разновидностью “государевой службы” [подробнее см. Захаров 2002б].

4 О неспособности субъектов РФ эффективно влиять на процессы изменения действующей или принятия новой Конституции страны см. Салмин 2002.

5 “В отличие от традиционной западной концепции федерализма, марксистско-ленинский подход к федерации обязательно связывал ее создание и существование с решением национального вопроса” [Чиркин 1997: 36].



ФЕДЕРАЛИЗМ И ГЛОБАЛИЗАЦИЯ

А.А. Захаров

ЗАХАРОВ Андрей Александрович, кандидат философских наук, первый вице-президент Фонда развития парламентаризма в России.

I

Постепенная глобализация мира, заметно ускорившаяся после “холодной войны”, оказывает ощутимое влияние на политические процессы и институты. Привычный символ политического бытия современности — национальное государство — под давлением глобализационных процессов теряет былое значение. Рассуждения о кризисе вестфальской системы и необходимости переосмыслить само понятие государства стали сегодня общим местом. Одной из граней такого переосмысления является возросший интерес к федерализму и федералистской модели государственного устройства.

Чем интересен федерализм в новом контексте? Повышенный спрос на его идеи обусловлен центральным конфликтом нынешней эпохи — противостоянием глобального и локального. “Правительства все чаще сталкиваются с желанием своих народов быть глобальными потребителями, оставаясь при этом местными гражданами” [Watts 1999: 4]. Современные культуры и социумы с большим или меньшим успехом пытаются сочетать упразднение границ и стирание межнациональных различий с сохранением своей идентичности и внутренней целостности. Политическая доктрина федерализма на удивление хорошо отвечает требованиям того сложнейшего процесса, который принято обозначать термином “глокализация”. Другими словами, федералистские подходы позволяют современным национальным государствам оптимизировать свой суверенитет, отказываясь от его “излишков” в пользу наднациональных структур.

Поскольку нынешний мир, по меткому замечанию К.Ясперса, гораздо меньше и компактнее, нежели мир эпохи римлян, он требует принципиально иных подходов к управлению. Современные технологии открывают путь для принятия решений, одновременно затрагивающих значительное число или даже большинство государств, что делает традиционные представления о независимости безнадежно устаревшими. Глобализация фактически упразднила национальный суверенитет в традиционном смысле этого слова. Технический прогресс и прежде всего небывалые прорывы в сфере коммуникаций превращают межгосударственные границы в нечто весьма эфемерное. “Функционирующая в глобальных масштабах экономика подрывает основы национальной экономики и национальных государств” [Бек 2001: 10]. Страны мира лишаются многих привычных атрибутов: гражданства, армии, языка, валюты. Важнейшие политические решения принимаются за пределами их столиц. И вместе с тем традиционное государство по-прежнему не готово (и, видимо, еще долго не будет готово) отойти в прошлое. Оно стремится сохранить себя, выжить даже в условиях глобального мира. Самовыражение наций, причем не только культурное, но и политическое, не потеряло своей актуальности. Именно это стремление делает федерализм столь востребованным сегодня.

Федеративная модель организации государственной жизни в полной мере соответствует происходящему у нас на глазах прощанию человечества с Современностью и переходом в Постсовременность. Иначе говоря, федерализм есть политико-правовая оболочка глобализации. Нынешний интерес наиболее развитых стран мира к федералистским принципам и установлениям в этом смысле вполне закономерен. Довольно быстрое превращение Европейского союза в федерацию, набирающая темпы деволуция в Великобритании, “ползучая” федерализация Испании и Италии, а также вполне официальная — Бельгии — представляют собой процессы одного порядка. Чем более передовой в экономическом, политическом, гражданском отношении является та или иная страна, тем сильнее она тяготеет к федералистским экспериментам. Причем данный интерес далеко не всегда фиксируется в юридических формулах: как показывают многочисленные примеры, отсутствие в конституциях упоминаний о федеративной природе государственности отнюдь не препятствует практическому применению федералистских рецептов.

Отмеченные новации в развитых странах стимулируются двумя факторами. Первый из них — внешнее давление: для того чтобы поддерживать конкурентоспособность в глобальном мире, приходится жертвовать определенной долей суверенитета, координируя свою политику с многочисленными партнерами. Второй — давление внутреннее: глобальная унификация, угрожая прежде всего небольшим этносам и культурам, вынуждает их искать такие способы вхождения в мировое или государственное целое, которые позволили бы сохранить самобытность, и национальные правительства не могут не считаться с этим. То есть, “глобализация не означает, что мир в культурном отношении становится более однородным. Глобализация означает, скорее, г-локализацию” [Бек 2001: 61-62].

Таким образом, федерализация индустриальных и постиндустриальных стран имеет два измерения. С одной стороны, на внешнеполитическом уровне эта часть мира заметно тяготеет к координации усилий в дипломатии, экономике, оборонной политике. Указанная тенденция проявляется в передаче все большего числа функций, традиционно присущих национальным государствам, международным учреждениям, специально для этих целей создаваемым. Характерно, что внутри таких организаций, будь то НАТО или ВТО, эффективно действует федералистский по сути принцип консенсуса, не позволяющий принимать решения при наличии хотя бы одного возражающего. С другой стороны, в западных социумах продолжают процессы обособления этнических и культурных образований, и уже сейчас можно предположить, что в ходе подобных трансформаций культурное начало будет превалировать над этническим. Силы, отстаивающие свое право на автономное существование в постиндустриальных обществах, предпочитают отодвигать этническую компоненту на задний план. Действительно, национализм, основанный на уважении демократии и прав человека, перестает быть национализмом; на первое место выходит “непохожесть” как таковая, природа которой не играет особой роли.

Иначе обстоит дело в тех частях планеты, которые принято было называть “вторым” и “третьим” миром. Конечно, под влиянием глобализации федералистские начала внедряются и здесь, но происходит это несколько иначе, нежели в постиндустриальных регионах. В бывших колониальных и социалистических странах эксперименты с федеративной государственностью в большинстве случаев заканчивались провалами. Среди них — распад федерации Родезии и Ньясенда (1963 г.), “изгнание” Сингапура из состава Малайзии (1965), кровавая гражданская война в Нигерии, вызванная неудачной сессией одного из регионов (1967 — 1970), раскол Пакистана на два независимых государства (1971), крушение Югославии (1991), развал СССР (1991 г.). Причины патологического развития незападных федераций довольно разнообразны. Бесспорно, стабильности федеративного государства не способствует наличие на его территории множественных линий размежевания — языковых, конфессиональных, культурных. Не позволяет федеративным институтам эффективно выполнять свои функции незрелость гражданских и культурных оснований федерализма. Разрушительным для федераций оказывается и стремление национальных элит переводить политические конфликты в плоскость противостояния регионов и центра. Наконец, в отдельных случаях недолговечность федераций обуславливается, среди прочего, использованием в процессе государственного строительства этнического принципа, “привязывающего” конкретную нацию к территории. В подобных ситуациях у каждого этноса рано или поздно возникает желание стать “государствообразующим”, и федеративный союз постепенно утрачивает смысл из-за неуклонного увеличения числа его членов и постоянно нарастающего недовольства “обделенных” этносов.

Вместе с тем общемировая динамика задает тон и здесь. Если отвлечься от гипотетической возможности последовательной автаркии, то автономное экономическое выживание сегодня в принципе неосуществимо. Многочисленные программы “опоры на собственные силы” или “замещения импорта национальными товарами”, активно выдвигавшиеся политиками развивающихся стран во второй половине минувшего века, к 1990-м годам полностью обанкротились. В результате даже те государства, которые не располагают демократическим и гражданским субстратом федерализма и не успели взрастить федералистскую культуру, вольно или невольно обращаются ко всевозможным комбинациям самоуправления и разделенного правления, т.е. к установлениям федералистского типа. Иначе говоря, той части человечества, которая запаздывает с реализацией модернизационного проекта, приходится включаться в политические схемы, разрабатываемые более удачливым меньшинством. А поскольку на Западе федерализм сейчас на подъеме, мировая периферия просто вынуждена знакомиться с его стандартами. Это — объективная реальность, которая едва ли может служить поводом для морализаторства, тем более что в итоге планета делается безопаснее.

Таковы внешние импульсы, способствующие федерализации “второго” и “третьего” мира. Не вызывает сомнений и наличие импульсов внутренних. В последние годы не раз отмечалось, что одной из реакций на

глобализационные сдвиги был небывалый подъем этнического национализма в молодых государствах. “По мере того как полномочия нынешних государств сокращаются, этнические группы все более активно стремятся стать исключительными выразителями национальной идентичности” [Elazar 1998: 20]. Понятно, что подобные претензии неизбежно должны сталкиваться между собой: этносов, не добившихся государственного суверенитета, всегда больше, чем преуспевших на данном поприще. Но раз удовлетворить амбиции абсолютно всех этнических общностей заведомо невозможно, федерализм оказывается единственным, хотя и паллиативным, решением национального вопроса в развивающихся странах. В этом заключается главный внутренний фактор, подталкивающий бывшие колонии к федералистской парадигме.

Из сказанного можно заключить, что задачи федерализма в разных частях земного шара не одинаковы. В развивающихся, а зачастую — и в бывших коммунистических странах его используют в первую очередь для разрешения национального вопроса: федералистские подходы позволяют этническим общностям обзавестись зачатками собственной государственности, не выпадая при этом за рамки политически более мощного и экономически более устойчивого целого. Но федерации данного типа искусственны; не имея прочных корней, они сознательно выстраиваются по западным калькам уходящими колонизаторами или подвергшимися вестернизации местными элитами. Упразднение их происходит столь же легко, как и создание, что в последние десятилетия неоднократно доказывалось в ходе федеративных экспериментов в “третьем” мире.

Дефицит гражданственности и отсутствие стабильного правового режима ведут к появлению “половинчатых” и “ущербных” версий федерализма. В качестве примера подобной аномалии можно привести современную Россию, где федералистские принципы реализуются преимущественно в компромиссных и неполноценных формах. Именно поэтому, кстати, в отечественном научном дискурсе федерализм предстает исключительно в виде правовой доктрины, регулирующей взаимоотношения не столько граждан, сколько государственных институтов. Указанное обстоятельство, в свою очередь, обуславливает заметное отставание российских федералистских исследований от аналогичных зарубежных разработок: большая часть русскоязычной литературы, посвященной проблемам федерализма, не содержит новаторских идей. Тем не менее это не отменяет того факта, что волей исторических обстоятельств Россия первой среди посткоммунистических стран решила опробовать возможности внедрения федеративных начал.

В наиболее развитых странах на первый план выходит иная ипостась федерализма. Поскольку складывание национального государства на Западе давно завершилось, федерализм здесь воспринимают как довольно оригинальную и весьма эффективную форму организации социума. Западные теоретики постоянно подчеркивают, что федеративная идея — основанная на договоре комбинация самоуправления и разделенного правления, собственной и совместной компетенций — апеллирует не к нациям, но к личностям. В данном контексте мы имеем дело не с узко понимаемой правовой доктриной, а с предельно широким, философским по своей сути, учением о человеке. Этот подход, в настоящее время недостаточно освоенный российским научным и политическим сообществом, обладает большим эвристическим потенциалом и позволяет вскрыть органичную связь федеративной модели государственного устройства с демократической формой правления.

В гражданственно неразвитых регионах наличие такой “спайки” постоянно подвергается сомнению: довольно часто можно услышать, что федеративные начала вполне совместимы не только с демократией, но и с авторитаризмом. Подобное утверждение, однако, неверно. Оба феномена — и демократия, и федерализм — исходят из приоритета частного над общим, а также из возможности добровольного взаимодействия составных частей целого с самим этим целым. Демократия и федерализм — разновидности общественного диалога, который строится на стремлении сторон договориться, а не навязать партнерам свою волю. Поэтому отделять их друг от друга было бы неверно; как правило, попытки сделать это диктуются сугубо политической целесообразностью, “требованиями момента”.

II

Какое же влияние оказывает глобализация на федеративные государства? Казалось бы, внедрение единых стандартов гораздо легче дается тем странам, которые тяготеют к унитарной традиции политического управления. Действительно, монолитному Китаю, вдохновляемому и направляемому консолидированной политической волей, намного проще пересматривать пределы национального суверенитета, чем, скажем, Канаде, вынужденной поддерживать постоянный (и весьма непростой) диалог с собственными составными

частями. Но в ситуациях первого типа имеются и явные “минусы”. Они обусловлены тем, что политические последствия глобализации отнюдь не сводятся исключительно к проблеме суверенитета.

Как не раз уже отмечалось в отечественной и зарубежной литературе, главным “действующим лицом” глобализационного процесса выступает не страна, а регион [см. напр. Макарычев 2000: 81-97]. В связи с этим одним из ключевых критериев готовности того или иного государства к глобализации считается гибкость проводимой его центральными властями региональной политики. Существенную роль играет здесь то, что поощрение регионального разнообразия, причем безотносительно к этнической его компоненте, во многом облегчает процесс адаптации к новым условиям. Во-первых, воплощаясь в политические программы, регионализм позволяет поддерживать разные темпы приобщения отдельных частей государства к “глобальной деревне”. Это особенно важно для стран, подобных России, где, по словам Н.Бердяева, XX в. на каждом шагу соседствовал с предшествующими столетиями 1. Во-вторых, активизируя те уровни управления, которые наиболее приближены к гражданам, регионализм способствует упрочению демократических начал и тем самым отчасти “гасит” объективно присущую глобальному миру тенденцию к концентрации и монополизации власти. Настаивая на особом к себе отношении, региональные власти чрезвычайно заинтересованы в народовластии — единственной гарантии легитимности их требований и притязаний. В-третьих, подчеркивание регионального своеобразия, региональной самобытности, уникальности помогает сглаживать этнические противоречия: на фоне межрегиональной конкуренции претензии малых этносов на всевозможные уступки и привилегии звучат глуше, чем могли бы. Там, где региональное доминирует над этническим, этнос привыкает воспринимать себя в качестве неотъемлемой составляющей регионального ландшафта, а этническое начало более или менее органично вписывается в начало региональное. Такой вариант гораздо предпочтительнее тех, в которых специфика этноса выражается в предоставлении ему эксклюзивных прав на занимаемую им территорию.

Структура управления, поощряющая вертикальные связи в ущерб горизонтальным, сегодня не может считаться оптимальной — по крайней мере для тех стран, которые уже перешли или считают себя готовыми к переходу в постиндустриальную эпоху. Дело здесь вовсе не в том, что укрепление общенациональной администрации само по себе нехорошо; наоборот, в целом ряде случаев глобализация требует от федерального центра оперативных, четких и даже жестких решений, так как иначе просто невозможно эффективно реагировать на вызовы времени. Вместе с тем исключительно важно, чтобы процесс консолидации федеральной администрации сопровождался параллельным укреплением субъектов федерации.

Подобная рекомендация лишь на первый взгляд кажется парадоксальной; преобразования в наиболее передовых федерациях идут в настоящее время именно в этом направлении. Классическим примером здесь служат США, для которых вторая половина минувшего столетия была отмечена не только небывалой экспансией общенационального правительства, но и столь же решительным усилением власти штатов [Zimmerman 1992]. Аналогичные процессы наблюдаются сегодня и в других странах, практикующих (или пытающихся практиковать) федералистские подходы. В частности, деволюция в Великобритании, предполагающая передачу довольно широкого круга полномочий на региональный уровень, отнюдь не означает ослабления общенационального правительства. Как подчеркивает Р.Уоттс, успешная адаптация федеративного государства к Постсовременности возможна только при том условии, если усилия по укреплению центральной власти, неизбежные в нынешней ситуации, сопровождаются последовательным и продуманным учетом интересов региональных групп. Однозначный (и порой весьма соблазнительный) выбор в пользу одной из стратегий — подавления регионов укрепляющимся центром или, напротив, потакания центральным властям любым региональным капризам — в своем логическом завершении сулит федеративному государству дезинтеграцию [Watts 1999: 112].

Глобализация заставляет также задуматься о будущем многонациональных федераций. В данном случае речь идет о тех этнически неоднородных федеративных государствах, составные части которых образованы по национально-территориальному признаку. Так, интенсивное вовлечение Канады в глобализационные процессы, вызванное социально-экономическими достижениями и потребностями этой страны, поставило под сомнение само ее существование, поскольку сконцентрированное в одной из провинций франкоязычное меньшинство, испытывая нарастающее политическое, экономическое, культурное давление, все менее оптимистично смотрит на перспективы собственного выживания в рамках единого канадского государства 2. Канадский пример — наиболее яркий в этом роде, но далеко не единственный. Россию, которая рано или поздно выйдет из экономического кризиса, ждут сходные проблемы, ибо “родовая травма” нашей федерации (сплав этнического и территориального подходов) подобна канадской. Логика

глобализации, кстати, сыграла свою роль и в распаде Советского Союза, одна из бед которого заключалась в обладании колоссальными природными ресурсами при сохранении устаревших национально-территориальных начал административного деления.

Неадекватность национально-территориальной модели государственного устройства нынешним реалиям и обуславливает те стрессы, которые в последние десятилетия переживают многонациональные федерации. Оживление национализма и сепаратизма делает их особенно уязвимыми; ведь в наши дни, по словам М.Хроха, “персонифицированный национальный организм, как и в XIX в., требует себе собственного отдельного пространства” [Хрох 2002: 137]. Есть специалисты, полагающие, что федеративные государства, образованные по национально-территориальному принципу, вообще нежизнеспособны. Негативные аспекты “федеративного наследия” большевиков не раз рассматривались российскими исследователями. “Одной из основных причин, дестабилизирующих устои федерации в нынешнем виде, является принцип ее построения. Взятый в качестве базового, национальный принцип строительства федерации изначально был ущербным. Он закладывал основу для будущих катаклизмов, сепаратистских тенденций и распадов целых государств”, — справедливо отмечает, в частности, М.Саликов [Саликов 1998: 545]. Впрочем, никаких практических выводов из проведенной в последние годы теоретической работы не было сделано и в обозримом будущем не предвидится. Причины вполне понятны: в стране, несмотря на перемены последнего времени, нет для этого политической воли. Следовательно, потрясения, порождаемые нарастающей интеграцией России в новый мировой порядок, нам обеспечены.

К числу политических последствий глобализации можно отнести и возрождение интереса к конфедеративной модели межгосударственного диалога. В отечественной литературе конфедерация традиционно противопоставлялась федерации; в этой паре понятий видели что-то вроде антиномии, полагая, что лишь один из двух подходов сочетается с понятием “федерализм”. Объективный взгляд на конфедеративные установления заметно осложнялся привнесением в область сугубо научного анализа своеобразной “телеологической примеси”: конфедерация считалась неполноценной, неразвитой формой федеративного устройства. Подобные воззрения вполне соответствовали утверждаемому вестфальской системой возвеличиванию национальной государственности, но с развенчанием прежней парадигмы они подверглись коренному пересмотру.

Федерация и конфедерация изначально представляли собой две самостоятельные разновидности одного и того же социально-политического феномена. Главной особенностью обеих форм, несмотря на все их различия, остается сочетание самоуправления с разделенным правлением, исключительной компетенции — с компетенцией совместной. В эволюционном плане соотношение этих способов организации политики отнюдь не носит линейного характера; развитие может идти как от конфедерации к федерации, так и в обратном направлении; о “прогессе”, “регрессе”, “вырождении федерации в конфедерацию” рассуждать бессмысленно. Здесь уместно напомнить, что в эпоху оформления классических федераций федерализм ассоциировался именно с конфедеративным устройством. Гегемония нации-государства, под знаком которой прошли XIX и XX столетия, не способствовала популярности конфедерации: на фоне базовой дихотомии “унитаризм — федерализм” конфедеративная идея терялась. Но одна из черт глобализации заключается как раз в том, что давление, которому она подвергает федеративные государства, стимулирует их превращение в конфедерации. В первую очередь, разумеется, сказанное верно по отношению к федерациям, организованным по национально-территориальному принципу.

В национально-территориальных федерациях активными поборниками конфедеративных преобразований, как правило, выступают национальные меньшинства, компактно проживающие на определенной территории и обладающие, благодаря федеративному устройству страны, зачатками собственной государственности. Сущность решаемых ими задач обусловлена “промежуточным”, “переходным” статусом подобных федераций. Как показывает мировая практика, государства данного типа, в отличие от классических федераций, опирающихся на безусловный приоритет территории над этничностью, изначально тяготеют к одной из двух эволюционных альтернатив — к превращению в конфедерацию или же к преобразованию в классическую федерацию. Глобализация, в натиске которой малые нации не без оснований видят угрозу своей самобытности, нередко подталкивает современные многонациональные федерации к реализации первого сценария.

В чем конкретно проявляется эта тенденция? Во-первых, субъекты федераций рассматриваемого типа все активнее стремятся стать участниками международных отношений. Так, канадский Квебек всеми силами добивается прямого членства в ВТО, испанские автономии во главе с Каталонией рассчитывают на

непосредственное вхождение в единую Европу, некоторые российские республики хотели бы напрямую работать с ЮНЕСКО и другими подразделениями ООН. Во-вторых, в последние десятилетия в многонациональных федерациях с той или иной степенью интенсивности идут дебаты о природе федеративного государства, т.е. о том, является ли оно добровольным альянсом равноправных территорий или же исторически сложившимся союзом этнических групп. К политическим последствиям подобных общественных дискуссий можно отнести настойчивые попытки “этнических” субъектов преобразовать свои федерации из конституционных в договорные и “запустить” тем самым процесс конфедерализации. В-третьих, как уже упоминалось, сам факт существования внутри федерации национально-территориальных образований побуждает народы, не имеющие собственной государственности, добиваться связанных с ней преимуществ. С увеличением числа составных частей федерации их взаимоотношения с центром делаются все более запутанными, попытки упростить их наталкиваются на ожесточенное сопротивление, и тогда страна оказывается перед дилеммой: либо установление военного режима, унитаристского по определению, либо конфедерализация. Таков, в частности, хрестоматийный случай Нигерии.

Возникновению конфедераций благоприятствует также экономическая динамика современного мира. С одной стороны, вовлечение всех стран без исключения в глобальную экономическую систему опутывает их сеть обязательств и договоров, что подкрепляется созданием гарантирующих эти соглашения наднациональных органов, которым передается определенная доля государственного суверенитета. С другой стороны, в условиях нарастающего дефицита ресурсов конфедеративные союзы “богатых” и “бедных” существенно облегчают перераспределение материальных излишков в пользу тех, кто в состоянии более эффективно их использовать. Попытки обеспечить такого рода перераспределение за пределами конфедеративного поля неизменно заканчиваются кровопролитием. По этой причине, кстати, наибольшую угрозу с точки зрения глобальной безопасности несут в себе те государства, которые воздерживаются от интеграции в международные структуры и стараются не ограничивать свой суверенитет какими бы то ни было внешними обязательствами.

III

Попробуем теперь оценить, каким образом глобализация скажется на перспективах российского федерализма. Нет никаких сомнений в том, что ее влияние на нашу страну будет масштабным и всесторонним. Направленность и глубина такого влияния определяются целым рядом факторов, центральными среди которых можно считать следующие. Во-первых, РФ, в отличие от большинства современных федераций, устроена по национально-территориальному принципу. Во-вторых, ее федералистские основы не подкреплены прочной демократической и гражданской традицией. В-третьих, в России федерализм по-прежнему остается игрой с “нулевой суммой”, в ходе которой выигрывают либо регионы, либо центр. Совокупность этих обстоятельств позволяет предположить, что глобальное переустройство мира обещает отечественному федеративному зданию немалые перегрузки.

Если исходить из того, что национально-территориальные федерации — это своеобразный “транзитный пункт” на пути между конфедеративным и унитарным государством, то следует признать, что для современной России более вероятно торжество унитаризма, нежели переоформление в конфедерацию. В пользу такого заключения свидетельствует, в частности, наш исторический опыт. Конфедеративное устройство никогда не устраивало и не могло устраивать русскую верховную власть — прежде всего в силу геополитических причин. Постоянно пребывая во враждебном окружении и испытывая внешнее давление, российское государство не могло позволить себе такую роскошь, как наделение собственных составных частей “избыточной” свободой. Иными словами, соблазн унитаризма у нас неизменно был силен — по естественным, если допустимо так выразиться, причинам 3. А поскольку в конце XX в. на распутье глобализации оказалась не просто федерация, но квазифедерация, т.е. такое государство, для которого конституционно-правовое превращение в иные, отнюдь не федеративные, формы по-прежнему не составляет неразрешимой проблемы 4, этот соблазн обретает сейчас второе дыхание. В подтверждение достаточно в очередной раз сослаться на общую тональность административных, правовых, политических реформ президента В.Путина.

Беда, однако, в том, что реконструкция негибкой по своей сути вертикальной модели управления государством в тот момент, когда понятие “государственный суверенитет” повсеместно девальвируется, ставит Россию в весьма сложное положение. Деграция демократии, на фоне которой будет протекать возрождение унитаризма, надолго покончит с надеждами российского общества на эффективный контроль над властью. Неминуемое в этом случае торжество бюрократического капитализма далеко не лучшим

образом скажется на экономических перспективах России. Глобальные рынки требуют от современных государств быстрого и, главное, безошибочного реагирования на изменения внешней конъюнктуры. Между тем отсутствие внутренней политической конкуренции, традиционно присущее “вертикальным” системам, едва ли будет способствовать необходимому качеству наших ответных реакций.

Укрепление суверенитета РФ (в рассматриваемом контексте равнозначное обособлению от остального мира) в условиях, когда многие наши соседи все более интенсивно делегируют традиционные функции нации-государства наднациональным структурам, означает, что в скором времени у России просто не останется индивидуальных партнеров. Практически во всех по-настоящему значимых внешних контактах нам придется иметь дело с тем или иным коллективным субъектом. Однако пресловутая “вертикаль”, судя по всему, не открывает, а, напротив, еще плотнее замыкает нашу полуоткрытую страну, обрекая ее на геополитическое одиночество. С этой точки зрения адекватным ответом на вызов глобализации могло бы стать не только широко декларируемое, но и на деле отстаиваемое Россией стремление вступить во все имеющие для нас стратегическое значение межгосударственные объединения, включая Европейский союз, НАТО, ВТО и т.п. Тем самым Россия встраивалась бы во всеобъемлющую систему связей федеративного или конфедеративного типа, политически оформляющую глобализационную парадигму и способную, между прочим, поддержать наш шатающийся федерализм извне. А на пространствах бывшего СССР нам самим следовало бы настойчиво подталкивать соседей к отказу от части своего суверенитета в пользу подконтрольных России наднациональных органов. К сожалению, располагая множеством рычагов, позволяющих осуществлять такого рода политику, российское государство почти не использует их.

Одной из фундаментальных угроз безопасности и целостности российского государства, вступающего в полосу глобализационных катаклизмов, является сочетание этнических начал с территориальными, конституционное закрепление нерасторжимой связи этноса с территорией, на которой он проживает. Важно отметить, что этот устаревший подход, доставшийся нам в наследство от марксизма [5](#), сегодня применяется в основном развивающимися странами (Эфиопия, Нигерия, Индия). Сходным образом организованные восточноевропейские федерации (Советский Союз, Чехословакия, Югославия) уже распались, а единственное новообразование подобного типа — Боснию и Герцеговину — далеко не все исследователи считают жизнеспособным государством. В западном мире эксперименты с этническим федерализмом предпринимали только Канада и Бельгия, причем в первом случае опыт оказался явно негативным, да и во втором успех отнюдь не предрешен. Но, как писал Н.Лесков, “русский человек все может”. Постоянно подчеркивая особый статус национальных образований по сравнению с русскими краями и областями, а также поощряя там безудержное государственное строительство, российское руководство на протяжении десяти лет усугубляло те стрессы, которым глобализация повсеместно подвергает малые этносы, а заодно и многонациональные государства, служащие им домом.

Административно-территориальное устройство России представляет собой яркий пример того, насколько большим может быть разрыв между сущим и должным. Ибо ситуация действительно необычна: в обществе царит полнейшее единодушие по поводу того, что перемены назрели, но никто не знает, как подступиться к их реализации.

Что же касается неоднократно упоминавшейся “властной вертикали”, активно рекламируемой сегодня политическим классом, то это всего лишь паллиатив, временная и неэффективная мера. Неверно прочитанное послание глобализации — вот что такое унитаризм в современных условиях. Восстановление унитарного устройства, если попытаться представить себе столь фантастический сценарий, Россию едва ли спасет. Ибо нам требуется нечто принципиально иное: мы нуждаемся в обновленном федерализме, в таком государствообразующем договоре, субъектами которого выступали бы исключительно территориальные единицы, а не населяющие их этносы.

В принципе, получив плачевное ельцинское наследие, Путин имел неплохие шансы реформировать Федерацию. Попробуем предположить, что сделал бы на его месте гипотетически идеальный лидер, располагающий невиданным для некоммунистической России мандатом доверия, свободный от оков прошлого и принимающий решения сугубо самостоятельно. Во-первых, им, вероятно, была бы проведена или, по крайней мере, начата административная реформа, укрупняющая субъекты Федерации и сокращающая их численность. Реализуя подобное начинание, уместно было бы выдвинуть и новые подходы к этническому федерализму. Вопреки мнению скептиков, технически эта задача не составляла (и сегодня не составляет) особого труда; достаточно вспомнить смятение так наз. политических элит после обнародования знаменитого президентского указа об образовании федеральных округов. В этом смысле весьма сложно согласиться с теми, кто утверждает, будто бы сохранение нынешних субъектов Федерации является *sine qua*

поп любой перестройки российского федерализма. Во-вторых, такому лидеру, безусловно, пришлось бы предпринять дисциплинарные акции в отношении “отбившихся от рук” национальных республик и их руководителей. К концу минувшего столетия несоответствие республиканских конституций федеральному Основному закону достигло той отметки, за которой начинается распад единого государства.

Издавательские по форме и абсурдные по содержанию призывы привести российскую Конституцию в соответствие с республиканскими красноречиво характеризовали степень распространения недуга. Наконец, в-третьих, новоявленному реформатору стоило бы самым решительным образом поддержать местное самоуправление — естественную опору федеративного государства. Ведь если население не способно к самоорганизации на низовом уровне, федерализм вырождается в прения правящих группировок между собой, в примитивную юридическую формулу, лишенную “человеческой составляющей”. Без прорыва в данном направлении все прочие преобразования оказываются ненужными.

Сегодня очевидно, что из трех упомянутых задач нынешнее руководство страны более или менее справляется лишь с одной. Под присмотром прокурорских работников конституции и уставы субъектов Федерации довольно интенсивно подгоняются под Конституцию России. Однако к двум другим задачам наша верховная власть еще так и не подступилась. Невнятные намеки на проведение реформы содержались в эксперименте с федеральными округами, но дальше намеков, по заключению экспертов, дело пока не пошло: эти образования по-прежнему не упомянуты ни в одном федеральном законе. Со стимулированием муниципальных начал мы тоже пока не слишком продвинулись вперед. Иначе говоря, в обозримой перспективе нынешние устои Российской Федерации вряд ли будут преобразованы, а значит — останутся предельно уязвимыми для глобализационного давления.

Размышляя о перспективах отечественного федерализма, необходимо учитывать слабость его демократических и гражданских оснований. Так и не став для подавляющего большинства наших сограждан общественно-политической ценностью, федералистская идея в России превратилась в орудие политического торга властных элит. Но проблема даже не в этом; ведь, в конце концов, культура федерализма неотделима от таких вещей, как договор, компромисс, согласование интересов, и если федерализм помогает оптимально делить власть и ресурсы — это нормально. Печально то, что отстранение народа и народного представительства от участия в федеративном диалоге позволяет расшатывать единое государство под аккомпанемент тех самых федералистских лозунгов, которые, по идее, должны его укреплять.

Один из многочисленных парадоксов нынешней России заключается в том, что в роли “пионеров федерализма” у нас вот уже десять лет выступают именно те региональные режимы, которым наиболее присущи авторитарный стиль управления, стагнация гражданского общества, политическая отсталость населения. Какие выводы можно сделать из данного факта? Они, увы, довольно банальны. “Верхушечный” федерализм предстает высшим достижением отечественной федералистской мысли только потому, что никакого иного федерализма у нас просто нет. Дефицит гражданской культуры, базирующейся на сопричастности и соучастии, создает все предпосылки для подмены, в ходе которой подлинные чаяния населяющих Россию этносов искажаются эгоизмом и корыстью их вождей. На фоне глобализации такого рода “кукольный федерализм” провоцирует центробежные тенденции, которые в условиях национально-территориальной федерации весьма легко обретают вид сепаратистских. Образно выражаясь, половинчатый и недоделанный федерализм — это бомба, детонатором которой выступает бережно оберегаемый нашей Конституцией сплав этнического начала с территориальным.

Что же касается восприятия федерализма в качестве “игры с нулевой суммой”, то эта особенность тесно связана с обстоятельствами, упомянутыми выше. Если федеративный диалог — всего лишь развлечение элит, то иначе и быть не может: в таком диалоге побежденные и победители постоянно меняются местами, а общество в целом не противится смене декораций, поскольку одинаково равнодушно и к региональному, и к федеральному начальству. Понятно, чем чревато такое положение дел. Отсутствие низового, гражданского, демократического “наполнителя” резко снижает иммунитет федеративной системы к всевозможным “усовершенствованиям” и “корректировкам”. Другими словами, подобный федерализм едва ли выдержит проверку глобализацией: учитывая исторический контекст, в котором создавалась Российская Федерация, ее преобразование в унитарное государство не столь уж немислимо.

Важно пояснить, что федерализм дорог нам вовсе не потому, что он является какой-то абсолютной ценностью. Дело лишь в том, что сочетание самоуправления с разделенным правлением поощряет такие методы общественного взаимодействия, как договор, компромисс, состязательность, т.е. ключевые элементы демократии. Поэтому федеративное устройство представляет собой важнейшую гарантию торжества

демократических принципов, и ценность федерализма обусловлена, прежде всего, данной его ипостасью. По этой причине борьба за федерализм и защита демократии в российском случае неотделимы друг от друга; это две стороны одной и той же медали.

Таким образом, итог предпринятого выше исследования неоднозначен. С одной стороны, выясняется, что федерализм и глобализация повсюду дополняют и усиливают друг друга: федералистские методы принятия решений наиболее подходят для мира, в котором все взаимосвязано и взаимозависимо, и мировая динамика последних лет порождает и стимулирует федеративные практики и институты. С другой стороны, происходящее на отечественной политической сцене дает любому непредвзятому наблюдателю многочисленные свидетельства того, что федерализм, взращенный на российской почве, не слишком совершенен и лишь отдаленно напоминает свои зарубежные аналоги. Более того, в последнее время наша государственность все чаще обнаруживает рецидивы унитаризма, для федеративного государства не слишком типичные. В российской политике весьма сильны позиции тех, кто видит в возвращении к “вертикальным” управленческим схемам адекватный ответ на вызов глобализации и полагает, что та или иная степень “ограниченного изоляционизма” — самая эффективная модель национального поведения в современных условиях. Но это, как уже отмечалось, — неверное прочтение глобализационного послания.

Нынешняя волна глобализации фактически застала российскую государственность врасплох. В полосу невиданных ранее перемен отечественный федерализм вступает не слишком подготовленным. Его реформирование, откладывавшееся на протяжении довольно длительного времени, теперь придется совершать прямо “наплаву”. Вместе с тем для страны, намеревающейся быть рыночной и демократической, сохранение федерализма крайне важно. Иными словами, исход нашего продвижения по бурным морям глобализации будет определяться тем, хватит ли у государства политической воли для проведения болезненных, но необходимых реформ. К сожалению, на сегодняшний день наличие такой воли остается крайне проблематичным.

Бек У. 2001. Что такое глобализация? Ошибки глобализма — ответы на глобализацию. М.

Бердяев Н.А. 1990. Истоки и смысл русского коммунизма. М.

Захаров А.А. 2002а. Федеративное государство и сепаратизм: канадский вариант. — Полис, № 3.

Захаров А.А. 2002б. Самоуправление в современной России: попытка диагноза. — Общая тетрадь (Вестник Московской школы политических исследований), № 3 (22).

Макарычев А.С. 2000. Федерализм эпохи глобализма: вызовы для региональной России. — Полис, № 5.

Саликов М.С. 1998. Сравнительный федерализм в США и России. Екатеринбург.

Салмин А.М. 2002. Российская Федерация и федерация в России. — МЭиМО, № 2.

Хрох М. 2002. От национальных движений к сформировавшейся нации. — Нации и национализм. М.

Чиркин В.Е. 1997. Современное федеративное государство. М.

Elazar D.J. 1998. Constitutionalizing Globalization: The Postmodern Revival of Confederal Arrangements. Rowman, Littlefield.

Watts R. L. 1999. Comparing Federal Systems. 2nd ed. Montreal, Kingston.

Zimmerman J.F. 1992. Contemporary American Federalism: The Growth of National Power. Leicester, L.

1 “Ни одна страна не жила одновременно в столь разных столетиях, от XIV до XIX века и даже до века грядущего, до XXI века” [Бердяев 1990: 13].

2 Об основных противоречиях канадского федерализма см. Захаров 2002а.

3 Отсюда, кстати, проистекают и специфические особенности российского самоуправления, которое всегда было не столько проявлением гражданской инициативы на местах, сколько разновидностью “государевой службы” [подробнее см. Захаров 2002б].

4 О неспособности субъектов РФ эффективно влиять на процессы изменения действующей или принятия новой Конституции страны см. Салмин 2002.

5 “В отличие от традиционной западной концепции федерализма, марксистско-ленинский подход к федерации обязательно связывал ее создание и существование с решением национального вопроса” [Чиркин 1997: 36].