

А. В. Сидоренко

РОЛЬ ФЕДЕРАЛИЗМА В ПРЕДОТВРАЩЕНИИ И РАЗРЕШЕНИИ ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИХ КОНФЛИКТОВ

Статья посвящена выявлению потенциальных возможностей федерализма как средства предотвращения и разрешения этнополитических конфликтов в современном мире. На основе сравнительного анализа практики функционирования федеративных институтов дается анализ позитивных и негативных последствий использования данного политического института в практике конфликторазрешения, определяются факторы, способствующие достижению положительного результата, оцениваются возможности федерализма в противостоянии современным вызовам и угрозам в лице глобализации, национализма и противоречия между индивидуальными и групповыми правами граждан.

ROLE OF FEDERALISM IN PREVENTION AND RESOLUTION OF ETHNOPOLITICAL CONFLICTS

The article is devoted to the multi-ethnic challenge to federalism. It analyses the conflict-resolution potential of federal structures, positive and negative consequences of using federalism in deeply divided multi-ethnic societies, its ability to respond effectively to the economic, social and political conditions formed under the pressure from globalisation, nationalism and contradictions among individual and group citizen rights.

Как территориальная стратегия децентрализации государственной власти федерализм рекомендуется как средство управления межгрупповыми конфликтами, которые в обратном случае могут привести к эскалации насилия и в конечном счете к образованию минигосударств, нежизнеспособных в условиях современного экономического развития, за исключением, возможно, того, чтобы выступать в роли оффшорных зон. Но насколько вероятно такое развитие событий? Не преувеличена ли опасность этнического конфликта, в качестве лекарства от которого предлагается федерализм? И в этом контексте возникает главный вопрос: насколько федерализм является адекватным ответом на эту ситуацию.

Во-первых, географические масштабы и интенсивность этнического конфликта могут быть преувеличены. Очевидный рост националистических настроений в конце «холодной войны» породил множество спекуляций на тему опасности дезинтеграции всей существующей системы государств, однако, кроме Советского Союза, Югославии и некоторых государств в Африке, вооруженных конфликтов, приведших к распаду государств, нигде больше не произошло. Переговоров между противостоящими силами, закончившихся предоставлением большей региональной автономии, оказалось, в принципе, достаточно для предотвращения эскалации существовавших достаточно серьезных этнических конфликтов. Однако здесь возникает серьезная дилемма. Требования групп о признании их

права на автономию базируется на примордиалистском понимании определенной идентичности как существующей «на все времена» и присущей всем индивидуумам. Однако со временем социальные и пространственные границы этнических групп могут претерпевать изменения. Федерализм же институционализирует то, что может быть «временной» или частичной групповой идентичностью, в качестве постоянной. Таким образом, территориальная природа федералистского решения закрепляет существующие различия и способствует их воспроизводству.

Федеративные конституции предусматривают разделение власти между центральным и региональными правительствами. В тех случаях, когда границы субъектов федерации соответствуют границам основной концентрации соответствующей этнической, религиозной или языковой группы, федерализм доказал свою эффективность в разрешении конфликтных ситуаций. В «классических» случаях, к которым можно отнести Швейцарию и Канаду, где федерализм возник в качестве ответа на существующие этнические различия, такое соответствие было достаточно высоким. Однако в других случаях, как справедливо отмечают МакГэрри и О'Лири¹ «у федерализма плохой послужной список как средства регулирования конфликтов в многонациональных и полиэтнических государствах, даже в тех случаях, где он позволяет определенную степень самоуправления для меньшинств». Определенная степень стабильности может быть достигнута только

в том случае, если постоянно ведутся переговоры по вопросу разделения власти «в результате технологических совершенствований, экономических трансформаций и юридических нововведений» и практикуется использование «дополнительных консоциальных практик» и на уровне центра, и на уровне регионов. Испания и Канада представляют собой иные примеры метаморфоз федерализма. Однако и в этом случае, как показывает пример Канады, риск сецессии сохраняется.

С точки зрения «классических» характеристик федерализма в большинстве полиэтнических государств речь может идти скорее о квази-федералистских моделях. Типичными примерами такого рода являются Индия и ЮАР. В этих случаях центральное правительство обладает правом принятия окончательных решений, которого не имеют субъекты федерации. И это право может быть использовано для навязывания жестких ограничений на региональную автономию. Однако наиболее хрупкими оказываются федерации, состоящие из двух этнических групп. За исключением Бельгии, ни одна из таких федераций не выжила. Да и Бельгийская федерация, технически имеющая больше субъектов, постоянно балансирует на грани распада. При этом следует учитывать и то обстоятельство, что решающую роль в ее сохранении играет Европейский Союз.

Такой пессимистический взгляд на потенциал федерализма в предотвращении и решении этнических конфликтов оправдан в том случае, если мы будем рассматривать его как «чистую» форму территориального управления, отвергая необходимость его адаптации к специфике того общества, в котором он призван функционировать. Тогда в большинстве федераций, где административно-территориальное деление в большей или меньшей степени отражает полиэтничный характер населения, мы действительно сможем говорить лишь о квазифедерализме или о реальном унитаризме.

Связано это с тем, что в современной политической науке, как, впрочем, и в политической практике, доминирует американское представление о федерализме. Однако американская модель формировалась в специфических исторических условиях и базировалась на идеологии индивидуализма и ассимиляции. Американское общество *a priori* рассматривалось как призванное осуществлять культурную гомогенизацию. Это связано с тем фактом, что в истории американского конституционного права единственным легитимным подходом к меньшинствам было рассмотрение их членов «как абстрактных индивидуумов таких же, как и все другие»². Исторически сложившееся напряжение в отношениях между «федерацией» и «нацией», которое ведет свое начало еще с конца XVIII в. с момента формирования американской государственности, делает невозможным для центрального правительства признание меньшинств политическими единицами, поскольку признание этого будет подразумевать их статус квазинации, не совместимый с идеей «плавильного котла».

Американский федерализм базируется на чисто территориальной концепции федерации. Его все в большей степени рассматривают как географический механизм агрегации индивидуальных предпочтений и организации политического представительства без принятия во внимание негеографических аффилиаций, таких как этничность, религия, гендер, сексуальная ориентация и другие групповые идентичности. Несмотря на то, что идея мультикультурализма широко обсуждается в современном американском обществе, она вступает в противоречие с природой американского федерализма.

Следовательно, правовая модель американского федерализма плохо, на наш взгляд, приспособлена как для использования в других странах, так и для оценки «чистоты» иных форм федерализма. Тем более, американская модель с органичес-

ки присущим ей элементом культурной ассимиляции не годится для неконгруэнтных федераций, для решения этнополитических проблем. Впрочем, как показывает опыт последних десятилетий, с этой точки зрения она дает сбой и в самих Соединенных Штатах.

В целом анализ роли федерализма в предотвращении и разрешении этнополитических конфликтов в современном мире позволяет, на наш взгляд, сделать следующие выводы.

Во-первых, не существует универсальной формы федерализма. Каждый случай представляет собой сочетание общих и специфических характеристик. Так, например, в Канаде один субъект федерации — Квебек — выступал инициатором большинства попыток пересмотра системы государственного управления. В то же время в самом Квебеке, как и в других регионах, существуют проблемы с меньшинствами, которые оспаривают право властей провинции управлять этой частью территории без их активного согласия на это. Федерализм представляет собой целый ряд институциональных практик, включающих в себя баланс в распределении властных полномочий между центром и регионами. Вот почему использовать какую-либо одну конкретную модель для оценки того, что происходит в другом страновом контексте, представляется ошибочным.

Во-вторых, вычерчивание границ между субъектами федерации, что является внутренне присущим любым моделям федерализма, порождает тенденцию к превращению их в нечто материальное и к репродуцированию тех групповых различий, ответом на которые и стал сам федерализм. Примеры Советского Союза и Югославии, являвшихся федеративными государствами до их дезинтеграции, весьма показательны в этом отношении. И в том, и в другом случае границы между составляющими их субъектами федерации были определены с учетом ареала проживания основных этнических групп. Конечно, в обоих

случаях в большинстве субъектов федерации проживало и значительное число меньшинств, но большинство в каждой из республик могло действовать так, как будто оно является хозяином, поскольку разделение власти между центром и регионами легитимизировало его гегемонию. Это заложило основу для открытого выражения враждебности как только тяжелая рука центрального правительства исчезла. Особо ярко это отразилось на судьбе сербов в Хорватии и Боснии. Но это еще и означало, что с коллапсом коммунистических партий, которые осуществляли основные связи между центром и периферией, им была уже готова альтернатива в лице национализма, в основе которого лежало требование этнической гегемонии в рамках исторической территории, т. е. той территории, которая была им обозначена в рамках федерализма. Таким образом, развал федераций, вызванный коллапсом коммунизма, частично связан с легитимизацией этнических идентичностей, обеспеченной федерализмом.

В-третьих, как правило, федерализм как политический феномен не вызывает восторга ни у одной из этнических групп. Он всегда есть результат политического компромисса. Иногда его насаждали извне, как это было в Нигерии в 1960-е гг., иногда он был одним из инструментов реализации принципа «разделяй и властвуй», как это было в сталинском Советском Союзе или в титовской Югославии, а в ряде случаев он стал результатом межгрупповых переговоров, как в современной ЮАР и целом ряде других исторических примеров. Как правило, идея федерализма не является политической ценностью сама по себе и не вдохновляет на подвиги и революции.

В-четвертых, когда речь идет об этнофедерализме, то создается впечатление, что он находится постоянно в кризисном состоянии. И в определенном смысле это именно так и есть. Федерализм это не только не наиболее желательный вариант для

отдельной группы, но это и внутренне присущее ему несоответствие между насаждением общих ценностей и стандартов центральным правительством и ревнивой защитой своих властных полномочий субъектами федерации. Это противоречие далеко не ново. Собственно говоря, корни Гражданской войны 1861–1865 гг. в США заключались именно в этом. Разрастание центрального правительства в большинстве федеративных государств (этого не смогла избежать даже Швейцария) только усиливает это ощущение постоянного конституционного кризиса.

Наконец, следует отметить, что совершенно не обязательно должна существовать связь между ростом политики, базирующейся на этнической или территориальной идентичности, и возникновением федерализма. Федерализм — это лишь один из целого ряда инструментов, с помощью которых решается проблема политики идентичности. МакГэрри и О'Лири³ (1994) выделяют восемь различных методов регулирования подобного рода конфликтов — от геноцида и насильственного переселения до федерализма и консоционализма. И федерализм — далеко не самый распространенный вариант.

Несмотря на то, что федерации встречаются не так уж часто, да и периодически терпят крах, эксперименты с внедрением федеративных институтов в жизнь общества продолжают. И это говорит о его притягательности, в том числе и для решения этнополитических проблем. Он обещает рациональный, четко направленный подход к управлению конфликтами и расширению возможностей политического участия. Федерализм — это доктрина, рожденная эпохой Просвещения, однако именно это и делает его столь уязвимым в период взрыва политики идентичности. Тогда возникает естественный вопрос, почему же все-таки федерализм и как практика, и как идея остается столь популярным.

Представляется, что ответ заключается в следующем. С одной стороны, федера-

лизм предлагает зафиксированное, надежное территориальное решение межгруппового конфликта. С другой стороны, многие группы не достаточно сконцентрированы, и потенциальная несбалансированность центра и периферии столь велики, что это должно было бы отталкивать от федералистского решения. Секрет здесь, видимо, заключается в том, что федерализм содержит в себе обещание сохранения плюрализма и многозначности в мире, в котором под влиянием сил глобализации усиливаются тенденции к гомогенизации. Еще в 1960-е гг. эта мысль была четко сформулирована Уэри⁴: «Одна из наиболее острых проблем в сегодняшнем мире — это сохранение разнообразия, там, где оно заслуживает того, чтобы его сохраняли, или там, где его невозможно уничтожить, пусть это даже и было бы желательно сделать, и в то же время внедрить какую-то долю единства, которое бы предотвратило конфликт и облегчило бы сотрудничество. Федерализм является одним из способов удовлетворения обеих этих потребностей».

В то же время необходимо, на наш взгляд, признать тот факт, что федерализм не приводит к разрешению этнополитического конфликта, а лишь дает возможность управлять им.

Весьма показателен в этом отношении пример тех федераций, для которых несомненно высокий уровень демократического развития.

Канаде, являющейся одной из старейших мультиэтнических федераций, в последние десятилетия пришлось столкнуться с реальной угрозой сепарации. Реакция федерального правительства заключалась преимущественно в попытках реструктурирования конституционного дизайна для гармонизации интересов различных субъектов федерации с целью обеспечения жизнеспособности суверенного государства. В то время как успешность проведенных реформ нельзя недооценивать, все же приходится признать, что попытки в сфере формальной и неформальной политики

культивировать идею мультикультурного общества, способную взять вверх над концепцией двойной нации, и развить структуры, которые бы поощряли практику мультикультурализма, пока не обрела достаточного веса в общественном сознании Канады, чтобы перевесить лингвистическое разделение или возможность фрагментации страны по линиям суверенитета.

Бельгия, ставшая в полной мере федеративным государством лишь в 1993 г., также не может справиться с проблемой лингвистического дуализма. Из-за давно сложившейся формализованной территориальной структуры, основанной на лингвистических маркерах, и важности такого разделения для валлонов и фламандцев, другие вопросы, связанные с региональным развитием, размещением ресурсов и социальной мобильностью — легко этнизируются.

Пример этих двух демократических федераций при всем их различии с особой остротой ставит не только вопрос о замене двухнациональной формы идентичности на многонациональную, но и порождает подозрение, что в случае конструирования лингвистических различий по территориальным линиям, эта территориальность скорее раздувает надежды и амбиции сообществ, а не способствует их удовлетворению.

Кризис федерализма, связанный с мультиэтнической напряженностью, занимает также центральное место в двух крупнейших этнофедерациях третьего мира — Индии и Нигерии. В этих странах встает вопрос не только об их способности управлять этническим, религиозным и племенным разнообразием, но и о том, способна ли демократия справиться с множеством напряжений, которые периодически проявляются в высоком уровне этнического насилия. Сложность этнической и религиозной федеративной политики в Индии не может быть адекватно понята без осознания уникальной в своем роде сложной стратификации общин и того, каким образом она накладывается на в равной степе-

ни сложный комплекс языковых, религиозных и региональных идентичностей. Индия переживает разрастающийся кризис федерализма частично потому, что лежавшая в основе создания федерации мифология все больше подвергается атакам. Как это одновременно происходит и с другими базовыми мифами Индии — социализмом, секуляризмом и демократией. В то же время Индия вряд ли распадется. Ее территориальная целостность сохраняется частично при помощи государственного насилия и постоянного напоминания об угрозе, исходящей от Пакистана. Однако большую роль играет усиливающаяся интеграция страны благодаря успехам экономического развития. Экономическая либерализация способствовала, с одной стороны, становлению региональной буржуазии и региональных движений, с другой — консолидации общенационального среднего класса.

Нигерия использовала свой вариант управления этническими и религиозными конфликтами. В основе его лежала идея создания примерно равных по размеру субъектов федерации и проведение политики пропорционального распределения постов в федеральном правительстве. Тем самым Нигерия сделала попытку предотвратить доминирование на федеральном уровне одного племени или региона. Эта политика призвана была предотвратить развитие событий, подобное тому, что привело к гражданской войне 1966 г. Несмотря на все попытки структурировать федерацию на основе территорий, а не этносов и управлять региональными конфликтами путем постоянного увеличения числа субъектов федерации, давняя региональная вражда не только сохранилась, но и осталась тесно увязанной с этнической политикой, что подогревается растущим различием в уровне регионального развития.

В посткоммунистическом мире федерации не выдержали испытания политическим кризисом, и их построение на основе этнорегионального деления оказалось

ключевым фактором их распада. Во всех трех социалистических федерациях — Советском Союзе, Югославии и Чехословакии реализовывалась определенная форма централизации, основанная на правлении коммунистической партии, что оказалось весьма эффективным способом управления этнорегиональными конфликтами. Однако в природе их федеральных структур существовали некоторые различия, которые частично объяснялись национальными традициями и спецификой национальной политической культуры. Так, Советский Союз очень быстро стал жестко централизованным государством, позволяя лишь крайне ограниченную степень своим республикам. В Югославии и Чехословакии же делались попытки проводить определенную политику децентрализации, несколько расширяя региональную автономию.

Постсоветская Россия сталкивается с проблемой формирования новой культуры федерализма, которая бы базировалась на ассоциативной демократии, что в условиях слабости гражданского общества и еще до конца не преодоленного системного кризиса представляется весьма сложной задачей, требующей достаточно длительного периода времени.

В то время как распад Советского Союза произошел достаточно мирно, крах Югославской федерации привел к широкомасштабному этническому и религиозному насилию, корни которого связаны с тем, что в конце 1980-х гг. соответствующие политики все более оказывались под властью местных националистических элит. В эпицентре этого постфедеративного кризиса оказалась Босния-Герцеговина, где предлагались и на практике реализовывались самые разные формы управления этническим конфликтом — от стратегии этнических чисток и территориального поглощения до кантонализма и федерализма.

В противоположность этому сравнительно поздно образованная федерация Чехословакии, чья унитарная конституция

была изменена на федеративную лишь в 1968 г., завершила свое существование мирно спустя 25 лет, несмотря на то, что лингвистические, религиозные и экономические различия между чехами и словаками имели много схожего с ситуацией в Югославии.

Испании удалось добиться относительного успеха в сдерживании этнорегиональных требований в период перехода от авторитаризма к демократии. Ключевую роль в этом сыграло формирование так называемой системы автономных сообществ, которая в случае с Каталонией и Страной Басков привела к значительной региональной, этнолингвистической и экономической автономии.

Несравнимо более сложная задача, связанная с мирной трансформацией политического режима в демократический с помощью внедрения федеративной модели, стоит перед Южной Африкой, покончившей с апартеидом. Ключевыми аргументами в пользу федерации в ЮАР была необходимость сохранения географической основы этнической власти и политической идентичности и ограничение власти сильного централизованного государства. Напряжение в особенности ощущалось между более централизованным Африканским национальным конгрессом (АНК), электоральная поддержка которого более равномерно распределена географически и федералистскими требованиями партий меньшинств с региональным уклоном (например, Партия свободы Инката в провинции Квазу-Наталь и Национальная партия в провинции Вест Кейп). С концом апартеида власть в значительной степени переместилась на уровень регионов, однако фискальные возможности сохранились по-прежнему за центром. Установление сильной политической власти на региональном уровне приведет к тому, что политические взаимоотношения между этническими и расовыми группами будут играть еще большую роль в политической жизни страны. И хотя мы еще не можем говорить о ЮАР

как о состоявшейся федерации, движение в этом направлении уже очевидно.

Таким образом, сравнительный анализ позволяет заложить основу для понимания различных практик федерализма и его возможностей как формы территориального управления. Одновременно он дает возможность прийти к определенным общим выводам по поводу динамики взаимоотношений между федерализмом и изменяющейся политикой идентичности в период после окончания «холодной войны».

В целом следует, на наш взгляд, признать, что федералистское решение этнополитических проблем в обществе имеет ряд серьезных преимуществ.

Во-первых, оно гарантирует меньшинствам определенную долю государственной власти. Они имеют собственные органы власти, осуществляющие исполнительные, законодательные и фискальные функции, а не просто представительство в парламенте с весьма ограниченными возможностями реального участия в процессе принятия политических решений или распределения ресурсов.

Во-вторых, у этнических меньшинств появляются большие шансы на сохранение собственной культуры, поскольку они получают возможность принимать решения в отношении самих себя.

В-третьих, оно может предупредить или приостановить требование сецессии. Гибкость федеративных конструкций с точки зрения вариантов разделения властных полномочий и институциональных структур позволяет найти такой вариант решения, который бы обеспечивал необходимый компромисс.

В-четвертых, оно может способствовать политической интеграции этнических групп. Федерализм позволяет увеличить число людей, конкурирующих между собой в борьбе за политическую власть. Эта политическая конкуренция может, в свою очередь, усилить дифференциацию внутри группы, что может привести к фрагментации до того монолитных националистиче-

ских партий. В результате на место объединения по принципу общности этнической идентичности может прийти объединение по принципу общих политических интересов или идеологий.

В-пятых, федералистское решение этнополитических проблем может усилить конституционные основы государственности. Оно требует усиления механизмов реализации положений конституции, укрепление правового характера государства, института разделения властей и роли институтов гражданского общества. Институционализация федерализма, особенно процедур, обеспечивающих гармонизацию отношений между центром и регионами, должна базироваться на дискуссиях, взаимном уважении и компромиссе, тем самым усиливая эти составляющие политической культуры данного общества.

Очень важно то, что федерализм способствует переключению собственно этничности в региональное русло, тем самым в определенной степени рационализируя существующий этнополитический конфликт.

Даже если федералистское решение оказывается временным, оно, тем не менее, дает определенную передышку и способствует снижению уровня агрессивности в действиях противоборствующих сторон. Оно помогает четче определить позиции, сформулировать конкретные вопросы, по которым существуют разногласия и могут даже способствовать созданию рамочных условий для переговорного процесса. Последнее немаловажно, поскольку в этнополитических конфликтах бывает иногда сложным найти соответствующую сторону для переговоров. Так, например в Индии центральное правительство несколько снизило остроту проблемы Пенджаба и Кашмира путем предварительного проведения выборов в этих штатах в региональные парламенты. Победившие на этих выборах политики и стали партнерами по переговорам. Иногда даже обещание какого-либо варианта федерализма или автономии способно разредить ситуацию. В ЮАР именно обеща-

ние рассмотреть возможность существования «белой родины» обеспечило участие придерживавшихся наиболее жесткой линии африкаанеров во временной конституции.

В то же время, несмотря на множество положительных последствий реализации федералистских проектов, они вызывают и серьезное сопротивление. Связано это в первую очередь с тем, что реструктуризация государства требует перераспределения ресурсов, что неминуемо затрагивает интересы тех, кто лишается их части. Это может привести к следующим негативным последствиям.

Во-первых, лидеры большинства боятся потерять поддержку своих избирателей. Даже если они настроены положительно по отношению к федерализму и автономии, они могут быть не уверены в реальной возможности реализовать соответствующее соглашение на практике, особенно если оно затрагивает изменения в конституции, проведение референдума и даже просто принятие нового законодательства.

Во-вторых, возникает опасение, что автономия или создание соответствующего субъекта федерации — это лишь промежуточный шаг на пути к сепарации. Это становится особенно вероятным, если этническая группа, получившая новый статус своей территории проживания, находится в родстве и соприкасается границей с соответствующей титульной нацией соседнего государства. Кроме того, признание этнического меньшинства «титульной нацией» на своей территории может привести к тому, что другие этнические меньшинства, проживающие в этом же регионе, в свою очередь также начнут требовать автономии, что в случае удовлетворения и этих требований неминуемо ведет к фрагментации государства. Одновременно может существовать и опасение, что в результате национально-государственного «оформления» этнической группы, отличающейся по своим культурным и религиозным ценностям от большинства, могут оказаться скомпрометированными фундаментальные ценности

данного государства. Может также существовать и опасение того, что вновь образованная национально-территориальная единица окажется экономически и управленчески не эффективной, что неминуемо скажется на общей ситуации в стране.

В-третьих, оказывается весьма сложным предвидеть все последствия подобного реформирования государства. Внедрение федералистских основ в жизнь общества приводит к изменению самого контекста этнических отношений. Выступая в качестве инструмента, определяющего рамки межэтнических отношений, федерализм оказывает влияния на их характер. Он может породить новые формы идентичности или усилить прежние. Он может усилить или уменьшить способность определенных групп добиваться получения ресурсов от государства. Соответственно, он может породить новые вопросы, по которым достигается соглашение или возникают разногласия.

В-четвертых, федерализм может подтолкнуть другие группы к мобилизации для получения автономии. Если одни группы, исходя из своей этнической принадлежности, получают право на автономию, то на основе этих же законов в демократическом обществе с подобными притязаниями могут выступить и другие этнические группы. Более того, с этой целью не исключено и своего рода «конструирование» этнических сообществ.

В-пятых, существует опасение, что внедрение принципов федерализма не поможет обеспечить сосуществование различных этнических сообществ. История (в том числе совсем недавняя) изобилует примерами, когда ни федерализм, ни автономизация не спасли страну от разрушения. Особенно сильна эта опасность в тех обществах, где слабо развита политическая культура переговоров и компромисса, необходимая для достижения успеха в формировании федеративного государства.

Несмотря на обоснованность приведенных выше опасений, федералистские решения для разрешения этнополитических

ИСТОРИЯ, СОЦИОЛОГИЯ

конфликтов остаются достаточно востребованными. При этом, на наш взгляд, следует еще раз подчеркнуть три принципиальных момента. Во-первых, сама постановка вопроса об «успехе» федерализма или автономии выглядит проблематичной, поскольку нет согласия по поводу критериев оценки. Во-вторых, достаточно сложно от-

делить общие факторы, влияющие на функционирование федерализма (например, падение экономического роста), от специфических факторов. В-третьих, федерализм — это **процесс** и поэтому в его функционировании неизбежны изменения, даже в тех конкретных целях, которые он должен был решить изначально.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ *McGarry J., O'Leary B.* Explaining Northern Ireland: Broken Images. — Oxford; Cambridge: Basil Blackwell, 1995. — P. 111–112.

² *Piccone P.* Federalism // *Telos*. — N. Y., 1992. — N 91. — P. 8.

³ См.: *McGarry J., O'Leary B.* The Politics of Ethnic Conflict Regulation. L.; N. Y.: Routledge, 1993.

⁴ *Wheare K.* Federal Government. — Oxford: Oxford University Press, 1963. — P. 244–245.