



ФЕДЕРАЛИЗМ И ЛИБЕРАЛИЗМ: СТРАТЕГИЯ ПОВСЕДНЕВНОСТИ РОССИЙСКОГО ПРАВА

Один из исследователей союзных государств Д.Верней, говоря о канадской и индийской системах, заметил, что их квази-федерализм – в усмотрении правящими элитами исключительно публичного, «лишенного аксиологической нагрузки характера этого явления. Подтверждением тому служит использование федерализма не в качестве цели, но исключительно в качестве средства»¹. Для Верней, как и для многих американцев, *быть федералистом и быть либералом – это одно и то же*. И в рамках рассматриваемой парадигмы именно отсутствие (или недостаток) либеральных ценностей мешает многим современным федерациям воплотиться в акционально-правовом федерализме.

¹ Verney D. *Federalism, Federative Systems, and Federations: the US, Canada, and India/The Journal of Federalism*, vol.25, U2. P. 91.

Именно в правовом, потому что вопреки распространённому заблуждению об инструментально-подчинённом характере права, в нём легко обнаружить либеральный мотив. Частноправовой аспект права наделён ценностями, создаваемыми и разделяемыми всеми участниками отношений. Пример тому – сфера малого и среднего бизнеса, где производители, покупатели и продавцы создают маленькое взаимовыгодное партнёрство. Такие объединения, следуя аналогичным частным интересам, общаются также и между собой. Публичные интересы гражданских сообществ в их отношениях друг с другом наполняются обоюдной пользой и ответственностью. Так частноправовое партнёрство федерализма составляет существо федерации.

² Elazar D. *Exploring Federalism. Tuscaloosa, 1987. P. 190*

Д.Элазар заметил в этой связи, что идея сообщества как партнёрства выходит далеко за рамки институциональных политических отношений². Частноправовой метод создания обоюдных ценностей большого сообщества – своего рода процесс перманентного перезаключения политического соглашения, современного либерального варианта общественного договора. Политическое обязательство всегда имеет договорную природу. Праву же, как никакому другому социальному феномену, присущи договорные, обоюдновыгодные мотивы. Такой стратегический альянс в нынешней монохромности социальной организации России способен «выпестовать» паритетную гетерогенность.

Онтологически либерализм – идеология «преодоления заданности», т.е. выход за рамки опыта путем создания новых ценностей для более полной реализации потенциала человека и общества. В

повседневности он воплощается в экономических, социальных, правовых и прочих «прорывах». Но, в отличие от аналогичного определения «экономический либерализм», термин «правовой либерализм» не так часто используется в специальной литературе. Право, в отличие от экономики, вообще не рассматривается в качестве самостоятельного явления.

В 1904 году Сергей Булгаков использовал термин «правовой либерализм», содержательно и формально перекликающийся с современными либеральными построениями западных коллег. Так, рассуждая о балансе между либеральными правовыми принципами *pas trop gouverner* (не очень управляемый) и либеральным экономическим принципом (*laissez faire, laissez passer* – предоставленный самому себе) С.Булгаков подчёркивал особый смысл этого явления – «правовой либерализм». «Очевидность правового либерализма не обязательно формирует экономический либерализм, полагал он. Принцип, который казался бы либеральным в отношении государственной бюрократии (*pas trop gouverner*) может оказаться антилиберальным, когда применяется в экономической сфере. Слияние либерального вопроса о правах человека и соответствующей социальной программы можно достичь только в либеральной демократии, уравнивающей индивидуальные права человека с долгом государства защищать эти права»³. Такое определение ближе по смыслу к инструментальному термину «либеральное право», подразумевающему особый набор формальных норм (например, политические права женщин). Черты же самостоятельной парадигмы правовой либерализм приобрёл только в последнее десятилетие XX века. Особая роль в этом принадлежит американскому историку права Лауре Кальман, сделавшей акцент на существовании явления.

Л.Кальман использовала либеральный потенциал права в качестве методики исследования книги «Странная карьера правового либерализма»⁴. Она исследовала деятельность Верховного Суда США в качестве социального и политического института, воспринимающего и трансформирующего общественные ценности. Поэтому, «правовым либерализмом» она назвала способность судей в рамках собственного понимания изменять общество⁵. Дело, конечно, не только в том, что это делают суды: у либеральной идеи и практики нет «привилегированного» социального носителя и политического субъекта. Та или иная группа становится носителем либерализма не вследствие каких-либо её «имманентных» свойств, скажем, обладания частной собственностью или приобщённости к духовному труду, а сугубо ситуативно. При параметрах американской политики именно суды формируют политико-правовой режим равной свободы, и Л.Кальман проследила либерализацию и трансформацию политических переменных под влиянием судебного усмотрения.

³С.Булгаков С. *Идеализм и общественная программа* // *Новый путь*, 10Ю, 1904. P. 276.

⁴ Kalman L. *The Strange Career of Legal Liberalism*. New Haven: Yale University Press, 1996. там же, стр. 4.

Суть в том, что в сфере гражданского общества не может быть вторичным по отношению к какому-то внешнему политическому идеалу. Оно содержит уже в себе самом свой собственный идеал и может быть понято из самого себя. Право – явление двустороннее, компромиссное, встречное. В его частном аспекте оно как нельзя более точно воплощает эту характеристику встречного согласия, компромисса, и, конечно, фактического акторства⁶. Главные цели законотворчества заключаются в способствовании обычным, контрактным и другим формам взаимодействия людей, а также обеспечению социального контроля через уголовно-правовые нормы⁷. Специфика последней разновидности – в действиях *третьей стороны*, возлагающей обязанности на субъектов права. При преобладании такой формы право «огосударствливается,» подчиняется политике (известный вариант классовой сущности в соединении марксизма с позитивизмом).

Либеральная концепция права выделяет две его сущности: субстанциальную и процессуальную. Процессуальная характеристика – это сфера *правильности*, т.е. соответствия ранее принятым позитивным решениям, сфера должного процесса. Она рассматривается российской правовой доктриной как сущность права и воплощена в идее правового государства. *Субстанциальный* аспект права ярче всего выражен в сфере частного права. Ф.Хаек писал, что настоящее правление права реализуется именно в этой системе. «Публичное право производно от частного права и должно отражать его сущностные начала»⁸. Публичное право настолько право, насколько оно воспринимает принципы, естественно сложившиеся в частной сфере. При этом споры в частноправовых отношениях могут решаться только путём обращения к третьей беспристрастной не заинтересованной стороне. Судья в гражданском процессе обязан воздержаться от понимания справедливости как справедливости распределительной. В сфере же публичного права, уголовного процесса судья должен видеть и того, кто совершил преступление, и того, против кого совершено преступление.

«Право во всех своих проявлениях (legal practice) призвано направлять и ограничивать силу государства. Оно настаивает на том, что сила не может использоваться в зависимости от *нужности*, полезности и благородства целей, которые она перед собой ставит, а лишь в соответствии с правами и обязанностями, вытекающих из *предшествующих* политических решений о том, когда применение совокупной политической силы оправдано»⁹. Другими словами, принуждение оправдано при его соответствии статутному праву, а последнее – если сочетает в себе требования субстанциальной и процессуальной справедливости. В этом заключается отличие «правления права» от «правового государства», в сущности, просто «просвещённого абсолютизма».

актор (англ.)-основное действующее лицо, обладающее способностью и возможностью формулировать собственную позицию в правоотношениях.

⁷ Fuller L. *The Morality of Law*, New Haven, 1969, p. 11; *The Principles of Social Order*, Durham, 1981. P. 126-158.

⁸ Цит. по: Козлихин И. Ю. «Идея правового государства». Санкт-Петербург, 1993. С. 86-87.

⁹ Dvorkin R. *Law s Empire*. London, 1986. P. 93.

В идеале право должно выражать частное акторство, права человека, а не права и свободу общества в целом. Поэтому, «юридически «конфликт между человеком и обществом выражен как противоборство объективного и субъективного права. Позитивное право, как нечто внешнее по отношению к индивиду, несёт представление об общем благе, а субъективные права – о благе каждого. Позитивное право в связи с этим, должно оцениваться не только с точки зрения его инструментальности, но должно подлежать субстанциальной оценке. И именно фундаментальные субъективные права индивида выступают в качестве тех принципов-критериев, которые лежат в основе «морального измерения права с точки зрения справедливости».¹⁰ Правовой либерализм в связи с этим – процесс повседневного отстаивания принципа встречного частнопроводного формирования ценностей перед наступлением односторонней публичности.

¹⁰ Dworkin R. *Talking rights seriously.* Oxford. 1977. P. 22.

Права актора не могут ограничиваться ссылкой на множественные интересы: фундаментальное субъективное право одного может быть ограничено только фундаментальными субъективными правами другого. Свобода – равенство каждого, поэтому всегда индивидуальна, а «общего права на свободу не существует и существовать не может»¹¹. В субстанциальных аспектах справедливости выражается принцип фундаментальных прав. Они отличаются от юридических прав и обязанностей, устанавливаемых государством, а потому могут быть изменены и отменены, поскольку проистекают из «предшествующих политических решений»¹². Таким образом, право, понимаемое как субъективные права человека, имеет преимущество перед политикой, в каких бы формах она не выражалась. Тем более, что «справедливые институты могут принимать несправедливые решения и наоборот»¹³, поэтому *справедливость* через *правильность* (т.е. субстанциальную справедливость через процессуальную) определить нельзя. В качестве примера Р.Дворкин приводит вполне демократический способ принятия решений большинством голосов. «Большинство, как известно, далеко не всегда бывает правым и справедливым по отношению к меньшинству»¹⁴.

¹¹ Там же. С. 135.

¹² Там же. С. 93.

¹³ Dworkin R. *The Matter of Principle.* Cambridge, 1985. P. 177.

¹⁴ Там же. С. 180.

Внутренняя цель демократического законодательства – обеспечить самоуправление граждан через свободно избранных представителей. Внутренняя цель договорного права – обеспечить свободу выбора и взаимных обязательств сторон. Все те правила, нормы и процедуры, которые способствуют достижению этих целей, также принадлежат к внутренним сущностным характеристикам права. Судейская справедливость, демократическое самоуправление, контрактная свобода являются собой внутренние ценности-цели. Следовательно, контекстом современного либерализма является не абстрактная задача ограниченного государства, а то качество людей, которое придаёт им способность и возможность влиять на собственную судьбу.

Действительно, классический либерализм бескомпромиссно критиковал государство и настаивал на ограничении его влияния на жизнь общества. Современный же либерализм апеллирует к равенству стартовых возможностей. Он считает, что либеральные свободы осуществляются не путем отделения государства от общества, а посредством установления *транспарентных* (прозрачных) *для публики каналов сообщения между ними*, благодаря чему государство выступает мощной и общедоступной организацией прав человека.¹⁵

¹⁵Holms S. *What Russia Teaches Us Now? How Weak States Threaten Freedom// The American Prospect, 1997, #33. P. 33.*

Используя все эти характеристики права, правовой либерализм поддерживает зыбкий паритет в политическом обязательстве между обществом и государством. Он создаёт принцип акторства, т.е. рационально обособленного частного интереса и структуру легитимности через горизонтальные связи. Права человека при таком взаимоотношающем процессе обретают силу самозащиты (да ведь и «революция только тогда чего-нибудь стоит, если она умеет защищаться».) Связи между акторами в транспарентных каналах общения и самоуправления расширяют сферу гражданского участия. За счёт структурного единства связей многоуровневых федеративных правоотношений развивается и трёх- или многоуровневое самоуправление. При этом процессуальная сторона права должна тестироваться на соответствие правам человека в их многоуровневом воплощении: на уровнях индивидуальной свободы, гражданина локального сообщества, субфедерального и общества большой федерации.

2. Юридические «тоpoi» о федерализме

В своё время Ницше лучше, чем его современникам, удалось понять, что «современным» современный мир делает признание важности исторического времени. «В современную эпоху многие ценности стали условными, поэтому общество долго не просуществует, если будет дальше придерживаться ценностей, переставших быть созидательными»¹⁶. Поднятая проблема о структуре публичной власти федеративного государства России ставит вопрос и о самоуправлении общества. Его суть в том, что, формируя характеристики акторства, право воссоздаёт динамику встречных интересов и обязательств сообществ, т.е. *федерализм* (договорность, паритетность). После чего единство государства может конституироваться *союзом* (федерацией). Так что вначале, – как говорится в учении Аристотеля, основавшего греческую традицию риторики, о *тоpoi* – об «общих местах».

¹⁶ Коузер К. *Сумерки Запада*. М., 2000. С. 41.

Вывод о том, что суверенитет составляется не из монолитной массы народа, а из различного рода самоуправляющихся *союзов*, сделал истинный родоначальник теории федерализма немецкий мыслитель Иоганн Альтзуис (1557-1638). Его работа «*Politica Methodice Digesta et exemlis sacris et profanis illustrata*», посвящённая теории суверенитета, положила начало образованию федерализма

в сословном (непаритетном) государстве Нового Времени. Федерализм, по его мысли, воплощён в союзах людей, связанных паритетными интересами и обязательствами. Эти связи проявляются как внутри каждого союза (внутренние связи), так и между союзами (внешние связи). В стремлении людей к объединению в союзы гражданских сообществ нет ничего искусственного – Альтузиус назвал их естественным стремлением людей к защите и удовлетворению разных нужд. Такого рода взаимные интересы и обязательства создают то, что формирует ценностно-правовую основу – «молчаливое право», которое предохраняет рамочное федеративное государство от тоталитарных тенденций, а сам федеративный союз наполняет логикой заинтересованных и ответственных отношений. Переплетение таких внутренних и внешних связей формирует общую волю «народа», становящуюся единственным источником нации. Это давало основание Иоганну Альтузиусу полагать, что политическая воля «народа» происходит не сверху, а на основе восходящих отдельных *частно-союзных интересов*.

Государство, таким образом, представляет собой «организованное сообщество социальных групп», каждая из которых – «молекулярный» тип общественных отношений или персонификация интересов: семья, добровольная корпорация, местное сообщество (община), область (союз общин), и само государство. Развитие одной социальной группы предшествует другой и предполагает для каждой из них не только независимое друг от друга существование, но и потребность в объединяющем центре.

Самым удачным эмпирическим воплощением такой точки зрения на частноправовой федерализм является, конечно, американский опыт. В.Остром определяет американский федерализм как «конституционный выбор, многократно повторённый в отношении множества различных единиц правления»¹⁷. Он – в разработке такой конституционной системы, при которой граждане могут налагать не меньшие правовые ограничения на должностных лиц, чем должностные лица – на граждан. Это соответствует взгляду на федерализм как на установление порядка в *самоуправляющемся обществе с частично совпадающими механизмами правления*. При этом его сущностными характеристиками будут являться: 1) договорный подход; 2) плюрализм институтов правления; 3) конституционное правление; 4) состязательность как способ урегулирования и разрешения конфликтов; 5) активное участие граждан в общественной деятельности; 6) установление моделей взаимоотношения, присущих открытым обществам; 7) способность к реформированию в условиях сложно организованного общества¹⁸. **Обычай, соглашения** (устанавливаемые самими гражданами и регулирующие сроки и условия их деловых взаимоотношений) и **право** не исключают друг друга и именно их гармония позволяет считать общество *самоуправляющимся*¹⁹.

¹⁷ Остром В. *Смысл американского федерализма*. М., 1993. С. 64.

¹⁸ Там же. С. 31, 116, 283.

¹⁹ Там же. С. 66-67.

«Статьям конфедерации» 1871 года предшествовало развитие европейского взгляда на возможность *республики* лишь в небольшом государстве. Не собираясь создавать унитарную (национальную) монархию, авторы американского конституционализма использовали её положительные качества: эффективные центральные органы, обладающие принудительной силой, президента и парламент, способных говорить от имени нации. Демагогических же взглядов европейских мыслителей, например Руссо, о не ошибающейся, а потому не ограничиваемой «общей воле», американцы не принимали.

Сущность американского федерализма отличается от европейской трактовки, сделавшей ключевым термином «федерацию» с отношениями исключительно между политическими образованиями. В первом же случае сами граждане создают множество автономных сегментов, совместимых и/или взаимопроникающих друг в друга. Федерацию, её субъект и индивидов связывает образующийся федерализм. Таким образом, содержание федерации составляет трёхуровневое гражданство и многоуровневое правоотношение.

При более или менее схожем понимании содержание понятия, «федерализм» не ограничивается территориальным измерением государства, а охватывает общественную жизнь целиком. Федерализм – не функция общественного института, а само общество, связанное горизонтальными встречными интересами и обязательствами составляющих его союзов. Это, кстати, отразилось в классических конституциях – биллях о правах, где в первую очередь речь шла о правах человека и гражданина, а «единица правления должна была отвечать на нужды и требования индивидов, проводя свои решения в жизнь»²⁰.

Конституционные гарантии о полномочиях гражданина в федеральной системе относятся ко всем уровням самоуправления, подтверждая, что в демократическом обществе люди правят собой сами. Поэтому, согласно позиции П. Кинга, настоящими федерациями могут быть только исходящие из конституционного права либеральные демократии²¹. Правительства же осуществляют лишь дополнительную власть, необходимую при принятии коллективных решений, касающихся общественных благ.

Именно поэтому упомянутая ранее формально-правовая концепция неоднократно подвергалась критике. «Федерация – федерализм» относятся друг к другу как частное к общему и федерация, как форма государственного устройства, в первую очередь должна обладать признаками федерализма. Сам федерализм – понятие родовое, включающее в себя несколько подвидов федеративных ассоциаций²². В общем, любое государство, независимо от его формы предполагает концентрацию (в большей или меньшей степени) власти, но федеральный союз ориентирован на полиархию.

²⁰ Там же. С. 21.

²¹ King P. *Federalism and Federations*. Baltimore, 1982. P. 17.

²² см. ЭлазарД. Сравнительный федерализм // ПОЛИС. 1995, №5. С. 106-115.

Правовые ценности добровольного ассоциирования включают права и обязательства, формируемые в предыдущей социальной группе, плавно переходящие во внешние и внутренние контакты последующих. Сформированное таким образом федеративное объединение или государство пронизывается ценностно-правовым единством (кросс-культурностью), и «единство [федерального] права создаётся не единообразием, а разнообразием»²³. В принципе, всякое общество как политическое целое включает в себя корпоративные группы, представляющие общественные объединения по различным признакам: профессиональным, политическим, религиозным, деловым, соседским, по интересам и т.п. Другое дело, имеют ли эти группы *способность и возможность взаимодействовать друг с другом и внутри самих себя*.

²³ Остром В. Смысл американского федерализма. М, 1993. С. 297.

Так, в США с 1793 по 1992 год было заключено примерно 202 межштатных договора²⁴. Предметом соглашений являются решение вопросов, споров, учреждение специальных комиссий, агентств, ассоциаций и т.д. К числу последних, например, относятся Национальная ассоциация губернаторов, Совет правительств штатов, Американская ассоциация законодателей, Национальная ассоциация генеральных атторнеев и др. Существуют и региональные организации, к примеру, Совещание легислатур штатов Новой Англии, Конференция губернаторов Среднего Запада, Южная ассоциация сельскохозяйственных департаментов штатов и др.

²⁴ Саликов М. Взаимоотношения штатов в системе американского федерализма // Государство и право, № 9, 1997. С. 97.

Предметами современных договоров стали региональные программы развития образования, экологического развития, совместного использования природных ресурсов. Одним из наиболее удачных примеров сотрудничества является аэропортный комплекс Port of New York Authority, созданный штатами Нью-Йорк и Нью-Джерси. Это агентство управляет аэропортами и их инженерной инфраструктурой как единым комплексом. В этой связи можно назвать и межштатный договор об усыновлении и медицинской помощи (1980), Пограничное соглашение между Южной Дакотой и Небраской (1989), Межштатный договор по окружающей среде (1971) и др.

Американцы уверены, что развитие малого и среднего бизнеса также обеспечивает не только благосостояние и жизненный уровень, но и развивает доверие между гражданами и сотрудничество между штатами. К примеру, любое федеральное ведомство, получающее свыше 100 млн. долл. из бюджета, обязано направлять на поддержку малого бизнеса 2,5% своих средств; валовой внутренний продукт от малого бизнеса в США составляет более 50%. В американской экономике успешно работают 25 млн. малых и средних предприятий, или 99,6% от всех предприятий. Две трети рабочих заняты именно в этой сфере, причем женщины – владелицы трети предприятий. За последние 8 лет благодаря малому и среднему бизнесу создано 21 млн. новых рабочих мест. В 1999 году уни

экспортировали около 300 видов товаров и услуг приблизительно на 300 млрд. долл.²⁵.

Европейские конституционалисты также высказали мысль об особом предшественнике федерации. Так, по мнению Г.Еллинека, право может быть продуктом только организованных человеческих сообществ (выделено мною – А.Х). «Сама по себе природа этих сообществ не является предметом юриспруденции, но такое право всегда является сокращённой записью понятия «государственное право»²⁶. Позднее, в середине XX века, немецкий профессор Г.Кельзен доказал, что идея скрепления правом относительно самостоятельных сообществ должна предшествовать появлению и тем более становлению соответствующей Федерации²⁷. Другими словами, идея **федеративного права** предшествует появлению тех или иных публичных структур федеративного государства. «Изначальный же юридический крен в пользу публичных структур способствовал выреванию так называемой унитаристской федерации (Конституция Индии 1949 года)»²⁸. Преобладание права федерализма благоприятствует становлению децентрализованных федераций (швейцарские конституции 1848, 1874, 1999 года).

Согласно же доминирующей в России инструментально-правовой точке зрения, федерализм представлен исключительно «федерацией», т.е. публичными отношениями. Он отождествляется либо с механической федерацией и видится в соединении (агрегировании) нескольких государств в новое целое, обладающее суверенитетом, либо, наоборот, в разделении (сецессии) государства на составные части, каждая из которых также искусственно наделяется государственным суверенитетом. Данный подход фиксирует конституционное разграничение государственной власти между центром и субъектами. Он противостоит, с одной стороны, унитарной, а с другой – конфедеративной модели.

Такая трактовка страдает одним существенным недостатком. Помимо неясности концепции самоуправления, право утрачивает свои характеристики, замещаясь односторонней публичностью. Так, совершенно серьёзно говорится об «опыте великого федеративного государства – СССР, жизнедеятельность которого продлилась почти 70 лет... и чей опыт должен исследоваться учёными для более глубокого философского понимания правовой природы федерации...»²⁹.

Каждая из федеративных форм (как, впрочем, и квазифедеративные: кондоминиумы, унии, лиги, конституционная регионализация и конституционное самоуправление) предлагает своё собственное решение неких специфических проблем управления. Но все они призваны найти пути, обеспечивающие сочетание единого управления политией с достаточным уровнем самоуправления её частей. Либо добиться создания системы соучастия во власти с тем, чтобы способствовать самоуправлению всего государства и его

²⁵ Интервью с Джеймсом Уилфонгом, заместителем руководителя Администрации малого бизнеса США, «Советская Чувашия», 16 ноября 2000.

²⁶ Jellinek G. Allgemeine Staatslehre. Berlin: Springer, 1922. S. 6.

²⁷ Kelsen H. P. Hauptprobleme der Staatslehre, Tubingen: Mohr, 1923. S. 116.

²⁸ Королёв С. В. Юридическая семастика федерализма // Федерализм: теория, институты, отношения (под ред. Б. Н. Топорнина). М., 2001. С. 38.

²⁹ Златопольский Д. А. «Федерация и национальный вопрос (исторический опыт СССР)» // Вестник МГУ, сер. II, 1996, № 6.

составляющих. Поэтому, представив минимальный уровень культурной автономии... этническим, религиозным, профессиональным и прочим союзам гражданских групп, тоталитарные режимы, в том числе и упомянутый СССР, федерациями ни по сути, ни по существу не являлись. Федерации по своей сути – это *средство укрепления демократического республиканизма, предполагающего разделение властей*. Тоталитарные же системы отвергают такую посылку (например, местное самоуправление, являвшееся продолжением государственной власти), а потому федеративными быть не могут³⁰.

³⁰ Элазар Д. Сравнительный федерализм// ПОЛИС, 1995, №5. С. 108.

Данный подход и в отечественной научной литературе рассматривается как чересчур узкий для договорного образования, каковым является федерация³¹, и для концепции фактического носителя суверенитета, каковым является народ России (ст.3 Конституции РФ). Федерализм, посему, нужен не столько как форма устройства государства, сколько как самоуправление общества в форме транспарентного молекулярного акторства его союзов. Второй же подход ориентирован на гибкие горизонтальные гражданско-правовые связи.

³¹ См.: Галкин А., Федосов П., Валентей С., Соловей В. Федерализм и публичная сфера в России//ПОЛИС, №94, 2001; Захаров А.А. «Исполнительный федерализм» в современной России//П ОЛИС, №4, 2001 и др.

3.Для чего российскому федерализму нужны акторы?

Итак, стратегия либерализма по-иному использует теорию общественного договора: как характер отношений *взаимных* обязанностей. Политическое обязательство всегда имеет *договорную* природу. В гражданском обществе человек осознаёт свою принадлежность к социальной организации, которая в обмен на безопасность, защиту и возможность самореализации требует от гражданина лояльности к законам. «Права и обязанности, следовательно, носят договорный характер. Признание этой обоюдности и взаимовыгодности можно назвать общественным договором».³² Договорная природа – знак федерализма и условие политической модернизации. В труде «Dicaeologicae libri tres» (1617) Иоганн Альтузиус первым применил идею римской формулы «взаимные обязательства» (*mutua obligatio*)³³ к отношениям между народом и правителем. Все отношения в обществе переплетены *mutua obligatio* социальных групп друг с другом, и взаимные обязательства власть имущих с этим объединённым союзом групп. Стороны влияют друг на друга, используя волевые возможности, отсутствующие у другой, из чего возникает встречная ответственность. Право призвано поддерживать паритетность частных и публичных интересов в *mutua obligatio*.

³² Медушевский А.Н. Демократия и тирания в новое и новейшее время // Вопросы философии, 1993, №10. С. 22.

³³ Он эмансипировал её для придания более широкого смысла: все индивиды, несмотря на стремление к независимости и свободе, стремятся, тем не менее, к взаимосвязи и социальным контрактам, которые непременно приводят к состоянию взаимозависимости.

Проблема, однако, в том, российский законодательство антисубъектно по своему существу. Частные интересы, как уже говорилось, в состоянии представлять не отдельные граждане, а непубличные союзы, «озвучивающие» ценности акторов гражданских связей. Право, как рациональная логика отношений, для реализации политического обязательства требует присутствия обязывающихся субъектов, то есть, имеющих в действительности

Х и Y. Если же одной из сторон нет, то права и обязанности – неакциональные, фиктивные.

В праве России основными «заявленными» субъектами являются государство и народ. Ещё в 20-е годы XX века К.Шмитт критиковал те аргументы непосредственной демократии, которые были сформулированы от Монтескье до Вебера. Прежде всего, критике подверглось само понятие «народ». Оно рассматривалось ими как априорная категория, не поддающаяся научному анализу и эмпирической проверке³⁴. «Народ» не может быть рассмотрен сквозь призму юридической конструкции (субъект-интерес-другой субъект – встречный интерес-действие). Его нельзя разделить на повседневно существующие разнообразные группы или на отдельных индивидов с различными возможностями и несовпадающими правами и обязанностями. Это понятие, используя филологическую терминологию, – «референтивно непрозрачно», т.е. не соотносится ни с одним из конкретных и известных в реальной действительности фактов.

Поэтому, вполне логично, что современная правовая доктрина России понимает «народ» с антисубъектных и антифедералистских позиций. Например, в непосредственной демократии «народ» участвовать не может. Он не может быть и субъектом самоуправления. «Народ» субъекта РФ даже не может принимать основной закон участника федеративного договора: устав края, области, города федерального значения, автономной области и округа. В соответствии с ч.2 ст.66 Конституции РФ его принимает законодательный (представительный) орган субъекта федерации.

Можно, конечно, предположить, что смысл норм не сводится к содержащимся в них формулировкам. Однако ч.2 ст.3 Конституции («Народ осуществляет свою власть...») предполагает осуществление «народной» власти и в *субъектах самоуправления*. Так, «государственная» и «муниципальная» власть с точки зрения Конституционного Суда осуществляется только «народом» (т.е. народ – это только общедоделативное публичное понятие). Судья Конституционного Суда Витрук объяснил, что «полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления административно-территориальных единиц и муниципальных образований проистекают не от воли территориальных сообществ, а от воли [всего] *народа*, выраженной и закрепленной в Конституции и законе. Отсюда следует, что *сообщества* не могут быть субъектами самоуправления, ликвидировать местное самоуправление на этих территориях»³⁵. Равно как не могут противодействовать созданию и функционированию органов государственной власти на указанных территориях вопреки воле *народа*, выраженной в законе.

Ни в одном федеративном договоре Российской Федерации «народу» не предоставляется право самостоятельного действия³⁶. О народе субъекта Российской Федерации как непосредственном

³⁴ Schmitt C. *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*. München, 1923. Цит по: А.Медушевский. *Демократия и тирания в новое и новейшее время// Вопросы философии, 1993, №10. С. 17.*

³⁵ Цит. по Белкин А.А., Бурмистров А. С. *Институт местного самоуправления в документах Конституционного Суда Российской Федерации (1996-1998) // Правоведение, 1999. С. 199-206.*

³⁶ Умнова И.А. *Конституционные основы современного российского федерализма*. М. 2000. С. 159.

носителе власти и участнике федеративных отношений в Конституции РФ не говорится. В российской Конституции «последовательно» ограничена правосубъектность народа как носителя государственной власти субъекта Российской Федерации в федеративных отношениях. Так, согласно ч.2 ст.66 Конституции РФ, устав края, области, города федерального значения, автономной области и автономного округа принимается законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации. Эта конституционная норма носит императивный характер и исключает возможность принятия основного закона субъекта Российской Федерации на референдуме.

Аналогичное замечание касается и жёсткого порядка утверждения поправок к главам 3-8 Конституции РФ лишь органами законодательной власти субъектов Российской Федерации. Тем самым субъект федерации не имеет права утверждать эти поправки непосредственно его народом³⁷. Ценностная незаполненность понятия тем более бросается в глаза, что в статье 3 Конституции говорится о принадлежности суверенитета народу России. Кто при этом фактически самоуправляется (т.е. реализует правоспособность на основе встречных интересов и ответственности) – непонятно.

Если употребление таких пустых, референтивно непрозрачных терминов – прямой умысел – Россия никогда не перестанет быть империей. Право на «осуществление» не может сводиться к «допущению к участию» граждан в предустановленных государством формах жизни. Это ничем не отличается от прежнего «участия» граждан в советских учреждениях³⁸. Опасная не-юридическая абстракция «вся власть принадлежит народу» не применима в повседневности, а потому в любой может легализовать тиранию.

Задача юристов – нейтрализовать все общие термины, относящиеся к самоуправлению и/или публичной повседневности субъектов федерации, представив акторов самоуправления. Более чем вероятно, что федерализм как ценностно-правовая общность самоуправляющихся гражданских ассоциаций мог бы легитимировать в глазах народов России статус добровольности федеративного союза. «Единственно же с участием субъектов федерации это не представляется возможным»³⁹. Согласно официальной статистике Конституцию РФ 1993 поддержали только 58,4% избирателей. В 16 регионах и 8 республиках она была отвергнута большинством голосов. Кроме того, в 11 регионах и 6 республиках Конституция не была ратифицирована из-за явки менее 50% избирателей. В Чечне референдум полностью бойкотирован⁴⁰.

Другой парадокс юридической антисубъектности – абсолютная алогичность пары «самоуправление – население». Например, Конституция Российской Федерации в ч.2 ст. 130, ст. 131 говорит о праве населения в сфере местного самоуправления. При этом «источником создания и реорганизации местного самоуправления является Конституция и закон, а не соглашение и воля населения,

³⁷ Там же. С. 50.

³⁸ Краснов М. Введение в муниципальное право. М. 1993. С. 7-16.

³⁹ Черкасов А. Органы местного самоуправления в субъектах федеративного государства // Федерализм: теория, институты, отношения (под ред. Топорнина Б.). М., «Юристъ», 2001. С. 126.

⁴⁰ Росс К. Федерализм и демократизация в России// ПОЛИС, 1999 №3. С. 16-29.

⁴¹ Мнение судьи Конституционного о Суда

Н.В.Витрука, высказанное в связи с постановлением Конституционного о Суда от 24 января 1997 года; цит. по цит. по Белкин Л. А., Бурмистров А.С. Институт местного самоуправления в документах Конституционного Суда Российской Федерации (1996-1998) // Правоведение, 1999, С. 199-206.

⁴² С изменениями от 22 апреля 1996 года.

⁴³ Множество законодательных актов федерации рассматривает «население» как объект социальной защиты, объект прав и свобод: Закон РФ 1991 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Закон РФ 1996 г. «О радиационной безопасности населения», Постановление Правительства РФ от 13.01.96г. «Об утверждении представительства платных медицинских услуг населению медицинскими учреждениями» и др.

⁴⁴ Уставы краёв, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып. 1 М., 1995. С. 272-273).

⁴⁵ Уставы краёв, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып 2, М., 1996. С. 195.

⁴⁶ Там же. С. 46.

которое имеет право лишь участвовать в осуществлении местного самоуправления». ⁴¹ В части 2 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ⁴² население признаётся в качестве его субъекта.

Но население – это не субъект права, как и не юридический актор вообще. О нём уместно говорить в контексте *пребывания* на данной территории, а не в качестве *сообщества* – действующего лица самоуправления и федерализма ⁴³. Население – объединение механическое, ещё не характеризующее качествами, идущими от самой совокупности. А раз нет субъекта, то, по правилам политического обязательства (как юридического договора вообще), оно ничтожно. Таким образом, самоуправление, проводимое «народом» или договоры, заключаемые с «населением», приводят к фальсификации не только принципов формирования права и самоуправления, но и самого суверенитета.

Очень редко, когда Уставы субъектов РФ, говоря о субъекте публичной власти, утверждают «право местных сообществ». Субъектами местного самоуправления являются местные сообщества – объединения граждан, проживающих на ...территориях, основанных на сущности потребностей и жизнедеятельности (ст.89 Устава Свердловской области). ⁴⁴ Чаще присутствуют откровенно неуклюжие конструкции, подобные ст.66 Устава (Основного закона) Оренбургской области, где говорится о «населении территориальных сообществ», ⁴⁵ или ч.2 ст.78 Устава (Основного закона) Белгородской области: «Население... конкретных территорий составляет местное сообщество как субъект самоуправления» ⁴⁶ и т.д.

В России (подобно, например, Мексике), право законодательной инициативы субъекты федерации имеют через свои представительные органы. К примеру, в 1998 году субъектами федерации было внесено в Государственную Думу около 17% законопроектов, что оценивалось как плохо влияющее на федеральное законодательство. «Субъекты федерации представляют законопроекты... зачастую противоречивого содержания» ⁴⁷. Но противоречивость содержания – факт противоречивости интересов и возможностей. Стройность унифицированного законодательства – фикция федерализма. Вообще, на взгляд юриста, – стремление законодательно «отполировать» глыбу федеральных нормативных документов – трижды утопия. Для этого нужна маленькая компактная страна с единообразными интересами. Право, как проекция реальности, отражает имеющиеся ценности. Если они насаждаются, – мгновенно возникает параллельное, нелегитимное, но весьма действенное «право». ⁴⁸ В частях же такой разной России искомого единства не существует по определению. Соображения же на тему «федерация и субъекты не тяготеют к формированию (самостоятельных) правовых систем» ⁴⁹ – скорее из типологии проблем легитимности, чем реальности.

⁴⁷ Богдановская И. Федеральное право и право субъектов федерации // Федерализм: теория, институты, отношения (под ред. Топорнина Б.). М., 2001. С. 161.

⁴⁸ При этом, замечу, принцип «обоюдности» в параллельном праве выдерживается аккуратно (т.н. «криминальное право»).

⁴⁹ Богдановская И. Федеральное право и право субъектов федерации // Федерализм: теория, институты, отношения. М., 2001. С. 157.

Отличным примером фиктивности единообразных законов в федерации является опыт США. В 1952 году Общенациональная конференция Комитета по созданию унифицированного законодательства и Институт американского права разработал проект единого коммерческого кодекса. Он объединил девять сфер бизнеса и коммерции. Этот кодекс существует и ныне в большинстве штатов США. Однако, американские юристы учёные и практики полагают, что кодексы носят исключительно декларативный характер, закрепляя в себе некое идеальное право – т.е. право, каким оно должно быть. Поэтому практика руководствуется судебными или административными прецедентами.

Унификация – зыбкая почва ещё и потому, что в мультикультурном обществе договор действует, если право гармонично культуре и традициям сообществ. В России, например, фактически существуют самостоятельные правовые пространства (обычное право, мусульманское право). Опыт показывает, что унификация, проводимая без учёта культурных особенностей, подменяет общественный договор властным и вообще существенно осложняет жизнь (английское и французское право Канады; английское, мусульманское и индусское право Индии и т.д.).

Расставаясь с фетишами общих понятий нельзя забывать, что права граждан реализуются на каждом из трёх уровней: локальном, субфедеральном и федеральном. На каждом уровне реализуется *тройкая идентификация граждан* самоуправляющегося общества. Поэтому, действия рамочного и внутреннего государств должны тестироваться на их соответствие принципам договора. Обезличив субъектов самоуправления, рамочное или субфедеральное образования блокируют восходящую делегируемую способность людей участвовать в общем деле. А это – скелет федеративного государства.

4. Федерализация федерации: транспарентность связей самоуправляющихся союзов

Определив федерализм как один из важнейших узлов правового либерализма, представляется необходимым выделение институциональной подоплёки российского опыта.

Во-первых, история российской федерации не знает аграрного федерализма как устойчивой ценностно-правовой самоидентичности сообществ. *Во-вторых*, федерация не является добровольным союзом. Идеолог русского земского федерализма А.П.Щапов определил его окончательную смерть периодом «закрепостнительной нивелировки» реформ Петра I. *Принятие же федеративного договора* 1992 года можно рассматривать как инерцию совместного существования. *В-третьих*, она не является результатом конвергенции субсоциальных и институциональных частей целого. Действующее формальное право не может рассматриваться как соответствие ценностям и/или их отражению законодательством или судами. *В-четвёртых*, она не является горизонтальной, т.е. связанными взаимными интересами. *В-пятых*, не является

институционально-правовой (не проявлены субъекты частного интереса). *В-шестых*, она отрицает самоуправление, как способ самоорганизации общества. *В-седьмых*, народ и государство не присутствуют в праве как союз ассоциаций и других устойчивых институтов, способных формировать правовые ценности, взаимодействуя внутри себя и друг с другом. Государство существует в виде метафизического центра принятия решений и жёсткой иерархии, а народ – как несубъектная масса.

Существующие союзы между субъектами федерации не имеют, как правило, частноправовых признаков. Речь, скорее, идёт о некоем, особым образом оформленном, публичном интересе. Например, Ассоциации «Большой Урал», «Сибирское соглашение», «Союз малых городов России». Существуют, конечно, двусторонние экономические договоры, но они часто связаны с олигархическим и/или публичным интересом: добыча, переработка и транспортировка полезных ископаемых (нефть, газ и пр.).

Характерным примером подмены федерализма «публичностью» можно назвать предложение Сергея Шахрая.⁵⁰ В конце мая 2001 года руководители четырёх наиболее самостоятельных европейских регионов – Ломбардия (Италия), Баден-Вюртемберг (Германия), Рона-Альпы (Франция) и Каталония (Испания) выступили с инициативой под названием «Четыре мотора для Европы». Смысл в том, что каждый из богатых регионов обязался взять на буксир бедный, но потенциально перспективный регион своей страны, а впоследствии – и области стран Центральной и Восточной Европы. «Похожее можно было бы сделать и в России (Башкортостан – Кургану, например), – пишет Шахрай. Речь идёт не о гуманитарной помощи, а о целевых инвестициях в экономику. Намного разумнее не гонять собранные на местах налоги в Москву, а затем в слабые регионы. Разумнее разрешить экономически сильным областям и республикам сразу направлять часть этих средств в конкретные экономические проекты на соседних территориях»⁵¹.

В принципе, очень удачный экономический проект. Но он страдает частноправовой ущербностью, поскольку сможет работать только на публичные интересы.

Снова обратимся к логике: X имеет право требования от Y некое благо (выгоду) Z, и Y обязан полностью выполнить требование X в части Z. Если нет права на Z (или самого Z), то и обязанности и гарантии в этой части – юридически ничтожны. В общем, беспредметных отношений не существует.

Сегодня в России существует около 150 федеральных правовых актов, а также постановления Конституционного Суда РФ в отношении некоторых субъектов федерации⁵². При даже поверхностном анализе федеральных законов и короткого, но впечатляющего результата их активности становится ясно: проблема федерализма сведена до уровня защиты вертикального деления. Особо

⁵⁰ С. Шахрай. «Четыре мотора для Европы? // «Лргументы и факты», № 28, 2001 год.

⁵¹ Орешкин Д., Козлов В. В поисках хозяина // «ВЕК» № 34, 25-01 Август, 2000 г., полоса № 04.

⁵² Удмуртской Республики (от 24.01.97), Республики Коми (от 15.01.98г.), Республики Хакасия (от 04.02.99 г.) и других.

пристальное внимание в научной литературе уделяется толкованию различий в терминах «предмет ведения» и «сфера компетенции», а также тому, насколько нецелесообразно менять в них местами предикаты. Короче говоря, ситуация похожа на решение логической задачи: «сало это или свинина?», и современная федеративная система всё более смахивает на вассальную службу.

Конечно, не только федеральная бюрократия рассматривает федерацию как ресурс для удовлетворения своих интересов. Нынешние «выборные диктатуры» Башкортостана, Калмыкии, Коми, Мордовии, Татарстана и Удмуртии – используют для этих целей различные формы «делегированной демократии». Они установлены и в других регионах Федерации, не менее успешно нейтрализующих свои муниципалитеты. «Мэры вообще сникли и перестали играть в политику. Их удел на ближайшие годы – городское хозяйство, цеховые споры и хозяйственные разводки»⁵³.

⁵³ Д. Орешкин, В. Козлов. В поисках хозяйина// «Век», №34, 2000.

Однако, кульминационный момент всей нынешней позитивно-юридической идеи русского конституционализма в том, что в нём вообще не предполагается самоуправление. Даже местное. Конечно, в федеральных законах есть определение такого явления на локальном уровне. Согласно ч.1 ст.2 Федерального закона «О местном самоуправлении в Российской Федерации» это «признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и местных традиций». Есть признание и гарантирование местного самоуправления в ст. 12 Конституции РФ. Ст. 30 Конституции говорит о праве на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов, ст. 32 предоставляет право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Но вот права на местное самоуправление, так же как и самого субъекта самоуправления (сообщества, союзы и др.), в Конституции РФ и законах нет.

При более тщательном переводе ст.3, часть I Европейской Хартии местного самоуправления звучит как «управление сообществ своими делами и в своих интересах». «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность местных сообществ регламентировать значительную часть дел гражданского общества и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения».⁵⁴ Официальный же текст после ратификации Хартии Россией от 11 апреля 1998 года вместо «способности местных сообществ» говорит о «способности органов местного самоуправления», что никак не соотносится с толкованием местного самоуправления практикой стран, отражённых в англоязычных и франкоязычных терминах.

⁵⁴ Замотаев А.А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства//?оссийская юстиция, 1996 №6. С. 17.

⁵⁵ *Постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 1996 г. «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (с изменениями от 22 апреля 1996 года)».*

⁵⁶ *Хотя существуют законодательные акты, например, постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 10 июня 1994 года «Об обеспечении Конституционных прав граждан на местное самоуправление в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации».*

⁵⁷ *Ч. 2 ст. 130, ст. 131 Конституции РФ.*

⁵⁸ *Белкин А.А., Бурмистров А. С. Институт местного самоуправления в документах Конституционного Суда Российской Федерации (1996-1998) // Правоведение. 1999. С. 200.*

⁵⁹ *Ч. 1 ст. 13 Конституции РФ – «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и рас-*

порения Конституционного Суда РФ также существует подозрительная двусмысленность. Например, в его постановлении от 30 мая 1996 года *права* граждан на местное самоуправление не содержится⁵⁵. Акцент сделан на *гарантировании* прав граждан в этой сфере⁵⁶. Данное обстоятельство разъяснил судья Н.Витрук в связи с постановлением Суда от 24 января 1997 года. «Конституция Российской Федерации не закрепляет *право граждан* на местное самоуправление в главе 2 «Права и свободы человека и гражданина». Конституция Российской Федерации весьма осторожно формулирует *право населения* в сфере местного самоуправления⁵⁷. В ней говорится о *праве на осуществление* местного самоуправления. Это подтверждает, что источником создания и реорганизации местного самоуправления является Конституция и закон, а не соглашение и воля *населения*, которое имеет право лишь *участвовать в осуществлении* местного самоуправления»⁵⁸. В общем, Суд повторяет фразы из Конституции РФ, аккуратно следуя конъюнктурной «антисубъектной» политике органов государственной власти (часть 1, ст. 130 Конституции РФ⁵⁹).

Либеральная демократия опирается на множество сообществ, функционирующих как самоуправляющиеся коллективы. Они полагаются на поддержку действующих одновременно и частично совпадающих механизмов управления. Но «изымите у общины её силу и независимость, и вы найдёте в своей стране лишь управляемых, и не рассчитывайте встретить здесь *граждан*. В такой общинно-союзной среде человек становится гражданином, ибо он может вмешиваться в самое мелкое происшествие в жизни общины, начиная понимать структуру власти и получает, наконец, ясное и реальное представление о природе своих обязанностей и объёме своих прав»⁶⁰. Отсутствие этой коллегиальности в обществе несёт потенциал деспотизма.

В современной России нет традиционных институтов, подобных американской общине. Тем не менее, смещение правовых ориентиров от гигантомании к частноправовой молекулярности – реально всегда. Горизонтальная солидарность достигает две цели. Во-первых, не позволяет консервироваться радикальным национальным или территориальным отличиям, несущим потенциальные конфликты. Право, как органичная ценность любого сообщества, легче всего диффузирует различия своей частноправовой природой. Цепочка «семья – добровольная корпорация – местное сообщество (община) – область (союз общин) – государство» приобретает обоюдные черты договора уже во втором звене. При этом характеристика самих акторов не имеет значения, поскольку и однородные и разнородные связи могут носить только горизонтальный характер. Поэтому федерализм – способ перманентного разрешения конфликтов в федерации. Во-вторых, горизонтальная солидарность противостоит насилию двойной публичности: федеральной

поряжение муниципальной собственности» – неизменно трактуется Конституционным Судом РФ исключительно в духе ч.1 ст. 2 Федерального закона «О местном самоуправлении в Российской Федерации». Т.е. как признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения...». И, конечно, противоречит смыслу ч.1 ст.3 Европейской Хартии.

⁶⁰ Токвиль А. де. Демократия в Америке. М., Прогресс, 1992. С. 70-71.

⁶¹ Королёв С. Юридическая семантика федерализма//Федерализм: теория, институты, отношения. М., 2001.

и субфедеральной. Она – защита прав человека и гражданина (академическая дихотомия «человек-государство» не отчётлива в своей практической конструкции).

Наиболее интегративной и эффективной формой финансового союза является тотальная федерализация местных бюджетов⁶¹. Именно местные сообщества должны участвовать в доходах трёх уровней. Помимо закреплённых налогов удерживать в виде «ре-трансфертов» часть средств, закреплённых за центральным и субфедеральными бюджетами. Основной фонд местных бюджетов большинства стран – доходы от земельной собственности и недвижимости. Хотелось бы верить, что оборот частных земель и в России будет увеличивать гражданский потенциал самоуправления. В этом вопросе разумнее было бы поступить, передав право на введение свободного сельхозоборота самим субъектам. Если об этом не желает слышать Краснодар, то неправомерно запрещать куплю-продажу Татарстану или Саратову, уже «доросших» до частно-земельных отношений.

Либерализацию горизонтальных связей возможно осуществить через голову промежуточной государственности сразу на локальном уровне. (Здесь историческая роль государства может сослужить службу.) Это могут быть грантовые программы федерации: для межконфессионального сотрудничества, союзов муниципалитетов, сообществ, ассоциаций, крестьянских и фермерских хозяйств, муниципальных СМИ, ВУЗов, научных институтов, союзов товаропроизводителей и т.д. Примером может служить проект межрегиональных институтов общественных наук (МИОН), в который вошли Воронежский, Томский, Уральский, Дальневосточный государственные университеты. Программа осуществляется Московским общественным научным фондом, Министерством образования РФ, Институтом перспективных российских исследований им. Кеннана (США) при поддержке Корпорации Карнеги в Нью-Йорке (США) и Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. Макартуров (США). Одной из целей и направлений программы заявлено развитие профессиональных ассоциаций российских ученых и формирование профессиональных ассоциаций в России.

При таком воплощении федерализма поддерживается тройная гражданская идентичность общества: а) автоперсонификация; б) промежуточная персонификация (внутреннее государство); в) завершающая персонификация (рамочное государство). Сама же федерация расстаётся с характеристикой «референтивной непрозрачности»: союз того, чего нет, с тем, кого нет, – и может riskнуть заработать как самоуправляющееся общество.