



Ф.Роше

## ВНУТРЕННИЕ ПРОТИВОРЕЧИЯ КАНАДСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

СОУЗ

В Канаде, как и в России, ведущее место занимает проблема соотношения централизации и децентрализации. Формальное равноправие канадских провинций не может скрыть того, что они различаются и территориально, и экономически, и по степени бюрократизации, и по масштабам политического влияния. Наличие в Канаде нескольких наций, самобытного Квебека и аборигенного населения придает особое значение тому, как решается (или не решается) феномен разнообразия. Было бы неверным утверждать, что Канада политически нестабильна. Вместе с тем, налицо множество факторов, создающих напряжение.

Вряд ли можно считать случайным, что в такой молодой стране как Канада, демонстрирующей миру образец того, как надлежит управлять разнообразием, за истекшие тридцать лет состоялись два референдума, в ходе которых жителям Квебека предлагалось решить, хотят ли они остаться в составе Канады. Показательны и полученные результаты. В 1980 г. 60% принявших участие в голосовании отказались предоставить правительству Квебека право вступить в переговоры относительно условий предоставления провинции суверенитета. В 1995 г. на такой же вопрос отрицательно ответили только 50,6%. Никогда раньше сторонники независимости провинции не были так близки к поставленной цели.

Недавно Верховный суд страны напомнил, что устоями Канады служит ряд общепризнанных догматов. Это федерализм, демократия, конституционализм и уважение прав меньшинств. Проблема в том, каким образом раскрываются и трактуются эти догматы.

Как и в любом федеративном государстве, политическую власть в Канаде делят центральное и региональные правительства. В годы существования конфедерации это позволило франкоязычным канадцам сформировать большинство в провинции и, действуя в пределах своей юрисдикции, добиться значительных успехов в развитии своего языка и культуры. Они получили также определенное представительство в федеральном парламенте.

Как это не странно, но именно то обстоятельство, что Канада является федеративным государством, способствовало обострению напряженности между национальным большинством и национальными меньшинствами. Некоторые авторы вообще утверждают, что ставка на федеративную систему как способ снятия напряженности, свойственная многонациональным государствам, чаще всего приводит не к интеграции

и социальному единству, а к росту стремления к суверенитету и культивации нетерпимости. Другие, настроенные более оптимистично, считают, что федерализм и конституционные гарантии индивидуальных и коллективных прав ослабляют межнациональные конфликты.

Для Канады этот спор имеет чисто теоретическое значение. Без федеративной модели страна просто бы не появилась. Франкоязычные канадцы не пошли бы на объединение, опасаясь нарушения их политической автономии, ассимиляции большинством британских колонистов, исчезновения своей национальной культуры.

Видимо, есть все основания считать, что федерализм не в состоянии полностью разрешить или ликвидировать конфликты. Однако при правильном понимании и применении он может их ослабить. Во всяком случае, столь сложное общество, как канадское, не должно ставить своей целью уничтожение разнообразия. Ему надлежит гарантировать каждой национальной группе автономию в рамках государства, а также право принимать решения, способствующие сохранению ее единства и выживанию.

Чтобы федеративная система функционировала должным образом, необходимо создать обстановку, при которой различные национальные группы могли бы приспособиться друг к другу. Это предотвратило бы возникновение непреодолимых конфликтов и позволило бы достичь общих для страны целей. В этой связи необходимо выполнить, по меньшей мере, два условия. Во-первых, национальные меньшинства должны чувствовать себя защищенными от давления большинства. Во-вторых, они должны располагать возможностью контролировать институты, гарантирующие их автономии.

Следует, однако, рассмотреть и противоположную точку зрения. Федерализм может послужить также сохранению и усилению тех же конфликтов, на решение которых он нацелен. Ведь он дает в руки национальной политической элиты инструменты, которые могут быть использованы для интенсификации политического напряжения. И если эта элита заинтересована в поддержании конфликтной ситуации, она пустит в ход эти инструменты.

Применительно к Канаде можно выделить два обстоятельства. Первое. Следует признать, что канадский федерализм в некотором отношении пренебрег изначальной функцией согласования интересов национальных меньшинств. Это означает, что канадцы, прежде всего вне Квебека, не рассматривают свою страну как сообщество, основанное на принципе уважения разнообразия (как это предполагалось во времена конфедерации). Второе. Канадские политические институты способствуют увековечению конфликтов. Очевидно, что федерализм – не единственный принцип канадской политической системы. С ним взаимодействуют, влияя на него, и другие институциональные элементы. Важными факторами, способствующими проявлению противоречий, являются избирательная система и специфическое сочетание законодательной и исполнительной власти.

Рассмотрим более детально, как интересы провинций находят отражение в деятельности федеральных институтов.

Хотя Канада считается многонациональным государством, личность, рассматриваемая как «принадлежащая к нации», и политическое гражданство в ней не обязательно совпадают. Расхождение между этими двумя понятиями может стать источником напряженности.

Считается, что федерализм – это политическая система, наиболее подходящая для решения проблемы разнообразия. Однако канадский опыт свидетельствует об обратном. Причиной можно считать то, что в Канаде и в Квебеке по-разному понимают федерализм.

Территориальный федерализм исходит из формального равенства провинций и граждан. Соответственно, ни одна провинция не должна обладать особым статусом. Исключается также асимметричное распределение власти, позволяющее национальному меньшинству управлять и выдвигать свои приоритеты.

В большинстве провинций Канады, за исключением Квебека, федерализм понимается как способ управления регионами. Такой подход, как правило, не защищает специфику региона и не ограничивает вмешательство со стороны центрального правительства, которое, в большинстве случаев, служит интересам доминирующей национальности. Поэтому национальное большинство обычно поддерживает политику центрального правительства, в том числе его стремление отстоять государственную идентичность. Такая поддержка оказывается даже в тех случаях, когда политика, проводимая Центром, посягает на региональную юрисдикцию и ущемляет автономию провинций. Иными словами, признание национальным большинством важной роли центрального правительства представляет собой форму отстаивания своих национальных интересов, осуществляемую не через провинциальные управленческие институты, а при помощи федеральной власти. В этих условиях конфликты, возникающие между федеральным правительством и региональными властями, из-за их неочевидного характера не замечаются большинством граждан.

По иному обстоит дело в Квебеке. Для многих его жителей федерализм – это многонациональный проект. Франкоязычные квебекцы отвергают любые формы ущемления провинциальной автономии, воспринимая их как потерю контроля за реализацией своих национальных интересов.

В результате складываются две противоположные оценки политического вмешательства центральной власти в дела провинций. В тех случаях, когда федерализм рассматривается как форма территориального управления, вмешательство Центра воспринимается как действие в защиту общегосударственных интересов. Если же федерализм трактуется как форма существования в одном государстве разных национальностей, то становятся необходимыми неиерархические отношения между различными уровнями правления.

О том, что данное различие весьма актуально, свидетельствуют недавние предложения относительно реформирования канадского федерализма, изложенные в так называемой Декларации Калгари. Доминирующей в ней является ориентация на укрепление лидирующей роли федерального правительства в деле «защиты национальных интересов Канады», или, говоря иными словами, интересов доминирующей группы. При этом ссылка на принцип равенства провинций и других регионов используется для особого подчеркивания концепции универсальной канадской идентичности.

И этот подход весьма типичен. Подобная идея распространена среди англоязычных канадцев. Отстаивая ее, они, соответственно, не соглашаются с требованиями квебекцев, не признают их как нацию, отвергают устраивающее Квебек асимметричное институциональное устройство Канады.

К сожалению, подобную точку зрения, противоречащую интересам населения Квебека, разделяет большинство канадской общественности, принявшее трактовку государственной общности, предложенную англоязычными канадцами. Такая позиция представляет собой скрытую форму опасного национализма и является одной из основных причин напряженности, наличествующей в Канаде.

Применение принципа канадской универсальной национальной идентичности и нежелание признать Квебек отдельным общественным организмом ведет к отрицанию реально существующего «глубокого разнообразия» и угрожает самому существованию Канады как единого государства. Чтобы предотвратить такое развитие, необходимы также дальнейшие исследования сущности такого разнообразия и разработка модели национальной идентичности, предусматривающей различные способы определения принадлежности к нации.

Дело ведь не в том, что Квебек не видит выгоды в пребывании в составе Канады. Анализ производимых трансфертных платежей, уравнивающих выплаты, роли франкоязычных канадцев в сфере коммунальных услуг свидетельствует, что такие выгоды налицо. Основная проблема в том, что остальная Канада все еще отказывается признать принцип, согласно которому ей надлежит предоставить национальным меньшинствам средства, необходимые для обеспечения их экономического, социального и культурного выживания, – даже в тех случаях, когда интересы национальных групп не совпадают.

Квебекцы не против федерализма. Они отклоняют не его принципы, а его понимание, утвердившееся в канадском государстве.

Ответ федерального правительства на усиление национализма в Квебеке свелся к попыткам добиться примирения элит. Результаты этих попыток неоднозначны. После последнего референдума в Квебеке правительство в Оттаве обратилось в Верховный Суд с вопросом, будет ли считаться законной односторонняя декларация о независимости Квебека, предлагаемая сторонниками его суверенитета, в случае провала переговоров о возобновлении партнерства. В августе 1998 г.

Верховный Суд дал отрицательный ответ на этот вопрос, сопроводив его оговоркой, согласно которой в случае, если население Квебека ясно выразит нежелание оставаться частью Канады, последняя должна согласиться на переговоры и добросовестно обсудить условия выхода провинции из состава государства. Ситуация еще больше осложнилась после того, как в ноябре 1999 г. федеральное правительство заявило, что не станет рассматривать условия выхода Квебека из состава Канады, если будет признано, что вопрос на очередном референдуме был поставлен некорректно, или же если сторонники суверенитета одержат победу с минимальным большинством голосов (50% голосов плюс 1). Таким образом, опасаясь, что правила, принятые во время референдумов 1980 и 1995 гг., в дальнейшем окажутся невыгодными федеральному правительству, последнее, по сути дела, ввело принцип квалифицированного большинства.

Практически, согласно новому федеральному законодательству и поправкам, внесенным в конституцию, Квебек лишился конституционных возможностей выхода из канадской федерации.

Подобные инициативы не могли не обострить конфликта федеральной власти с Квебеком. Оно попало в своеобразную «конституционную ловушку». Создалось впечатление насильственного удержания Квебека в рамках канадской федерации. Тем самым Канада становится государством, в котором частично отсутствует свобода, справедливость и стабильность. В самом Квебеке меры, предпринятые федеральной властью, способствовали усилению идентификации населения с собственным обществом и ослаблению его связей с остальной частью Канады.

Ирония сложившейся ситуации в том, что, к несчастью, усилия федерального правительства направлены не на то, как восстановить союз через многообразие, а как поступить с Квебеком, если результаты будущего референдума покажут, что люди хотят отделиться, и если, выражая свою волю, они выполнили все требования, выдвинутые федеральным правительством. Такой поход игнорирует суть конфликта между Квебеком и остальной частью Канады. Вместо него следовало бы сосредоточиться на более важном вопросе: «Почему в Квебеке развивается движение за независимость? Почему это движение стало таким влиятельным за последнюю четверть века? Каким способом противостоять идее суверенитета Квебека?»

Все еще предпринимаемые попытки сделать жителей Квебека похожими на другие меньшинства Канады игнорируют их статус как одной из наций-основательниц государства.

Теперь кое-что о федеральных институтах, усиливающих внутренние противоречия.

Важно установить до какой степени они допускают участие меньшинств в политическом процессе и способствуют развитию взаимного доверия и взаимозависимости. К сожалению, некоторые из них действуют в противоположном направлении.

Так, канадский Сенат должным образом не представляет регионы в центре. Поэтому он не может служить противовесом институтам, защищающим национальные интересы большинства. Членов Сената назначает премьер-министр, который выбирает кандидатов, исходя прежде всего из показателя их преданности. В результате, сенаторы выражают интересы правящей в Палате общин партии, а не провинций. В итоге, Сенат не представляет ни граждан, ни регионы.

Судьи Верховного Суда в Канаде также назначаются премьер-министром, что можно так же оценить как подрыв независимости этого института.

Избирательная система порождает серьезные расхождения между числом голосов, отданных партии, и количеством мест, которые она получает в парламенте. Например, во время федеральных выборов 1999 г. Либеральная партия получила 161 из 301 мест (53,5% ) в Палате общин, несмотря на то, что собрала лишь 40,8% поданных голосов.

Кроме того, избирательная система усиливает деление страны по лингвистическому и региональному показателям. Либеральная партия получила 100 из 103 мест в парламенте Онтарио, но сохранила за собой лишь 14 из 88 административных единиц в Западной Канаде. Это, в свою очередь, провоцирует наметившееся отчуждение населения регионов Запада, негативно реагирующего на недостаточное представительство в центральных институтах.

Избирательная система обеспечила доминирование до 1984 г. Либеральной партии в Квебеке. Она же помогла Квебекскому блоку (партии, добивающейся независимости) приобрести сильные позиции в Палате общин на выборах 1993, 1997 и 2000 гг. Консервативная партия, несмотря на высокий процент отданных за нее голосов, получила во время последних выборов всего лишь 12 парламентских мандатов и т.д..

Для канадской политической системы характерна практически абсолютная власть правительств, как на федеральном, так и на провинциальном уровнях. Это также способствует принятию политических решений, не основанных на стремлении к консенсусу и единству, а защищающих интересы национального большинства.

Федеративные и провинциальные отношения становятся при такой системе прерогативой узкой элиты. Уровни правления взаимодействуют в рамках «исполнительного федерализма» в духе федерально-провинциальной дипломатии. И хотя «договаривающиеся стороны» утверждают, что представляют интересы всех граждан, подобная дипломатия склонна игнорировать нужды и интересы меньшинств.

Конституционное разделение властей помогло Квебеку отстоять свою автономию. В то же время это же разделение затруднило интеграцию Квебека в федеральную систему. В результате, многие в Квебеке считают, что их интересы лучше всего представляет правительство провинции. Более того, постоянная конфронтация Оттавы и Квебека вновь и вновь подчеркивает, что федеральное правительство

игнорирует интересы квебекцев. Иными словами, борьба политиков за доверие и поддержку граждан происходит в условиях, когда федерализм открывает перед ними возможность иметь несколько объектов для выражения политической приверженности.

Чтобы политические институты перестали служить источником конфликтов, необходим ряд перемен. Среди них реформа избирательной системы, улучшающая представительство регионов в федеральных институтах. Пока же политические институты не уменьшают, а усиливают противоречия.

Для национальных меньшинств важны не усилия по насаждению общей идентичности и/или даже терпимости к разнообразию, но прежде всего то, что признается и уважается их своеобразие. Ведь они преданны не только своей общности, но и Канаде в целом. По своей сути споры вокруг Квебека состоят в признании его жителей одновременно и квебекцами, и канадцами.

Федерализм будет нормально работать тогда, когда уменьшится зависимость меньшинств от большинства, угрожающая выживанию страны. Но если остальная часть Канады будет придерживаться подхода, подрывающего статус квебекцев как национальной группы, настаивая на «равенстве провинций и граждан», дело не сдвинется с мертвой точки. Вряд ли придется удивляться, что в подобном неблагоприятном политическом климате за истекшие три десятилетия лет движение за суверенитет набрало большую силу.

Желание правительства Квебека расширить автономию провинции не является аномалией. В Квебеке проживает 90% канадцев, родным языком которых является французский, хотя, в целом, такие канадцы составляют около 25% всего населения страны.

Конечно, требования Квебека способствуют разрушению политической централизации, хотя и не в состоянии разрушить ее полностью. Примечательно при этом, что отказ центрального правительства гарантировать Квебеку специальный статус в федерации ставит на повестку дня необходимость предоставления всем провинциям тех же прав, которые до сих пор требовал лишь Квебек. В результате попытки справиться с Квебеком способствуют распространению сепаратистских тенденций, изначально свойственных одному лишь Квебеку, на другие регионы страны, особенно на Запад, который проявляет все большее недовольство тем, как учитывают его интересы в Оттаве.