



СОЦИЕТ

Г.Уильямс

СООТНОШЕНИЕ ВЛАСТНЫХ ФУНКЦИЙ ЦЕНТРАЛЬНОГО И РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРАВИТЕЛЬСТВ

Проблемы федерализма и местного самоуправления принадлежат в «Политици» к числу приоритетных. Как известно, им даже отводился специальный выпуск журнала (№4(10), зима 1998-1999). В этом номере публикуются статьи, позволяющие лучше представить состояние федеративных отношений в современной Канаде, соотнести га с нынешними российскими реалиями. Все они отражают результаты исследовательской работы по международному проекту, выполняемому при финансовой поддержке Управления СИДА (Канада). Руководителями проекта с российской и канадской стороны являются соответственно проф. А.А.Галкин (Институт социологии РАН) и проф. Г.Уильямс (Карлтонский университет, Оттава).

Оптимальное соотношение властных функций центрального и региональных правительств могло бы выглядеть следующим образом.

Теоретически федерализм занимает широкое политическое пространство между унитарным государством, в котором региональные правительства располагают лишь номинальными функциями, а иногда просто созданы центральной властью, с одной стороны, и конфедерацией, в рамках которой федеральное правительство существует лишь благодаря милости местных властей, с другой. Классическое федеративное правление существует тогда, когда центральное и региональные правительства обладают конституционно зафиксированными, а, следовательно, устойчивыми и четко распределенными властными сферами.

Как с этой точки зрения выглядят федерации, утвердившиеся в Канаде и США?

Отцы конституционных документов в обеих странах в какой-то степени отдавали себе отчет в опасности слишком сильной централизации. И это обстоятельство нашло отражение как в Конституции США (1788 г.), так и в Британском Североамериканском Акте (1867 г.).

В Соединенных Штатах невозможность использования на практике (а, следовательно, непригодность) первого послереволюционного Конфедеративного соглашения сделала необходимым установление нового конституционного порядка, что и нашло отражение в Федеральном соглашении (Federalist Papers) 1787-88 гг. В результате суверенитет был поделен между Вашингтоном и штатами.

В свою очередь, канадские авторы Британского Североамериканского Акта, принятого восемьдесят лет спустя, в 1867 г., исходили из

того, что Конституция США предоставила штатам слишком широкие полномочия. Это, мол, и породило центробежные тенденции, вылившиеся в гражданскую войну 1861-1865 гг. Сами отцы-основатели канадской государственности, во всяком случае, многие из них, отдавали предпочтение более унитарной форме правления, похожей на ту, которая существовала в Великобритании. Однако против этого действовали политические реалии — необходимость учета интересов вошедших в состав Канады уже существовавших до этого самостоятельных провинций, и согласования позиций основных лингвистических и религиозных общностей. В результате пришлось сойтись на федеративной модели государственного устройства.

На практике, однако, баланс оказался смещенным в пользу центрального правительства. Права провинций были ущемлены. Поэтому многие ученые поныне считают, что Канада того времени была «квазифедерацией».

Действительно, функции, которыми обладало тогда федеральное правительство, были весьма широки. Они включали контроль над внутренней и внешней торговлей, управление банковской системой, осуществление налоговой и кредитной политики, руководство вооруженными силами и иными силовыми ведомствами, а также судами, в том числе первой инстанции. Центральная власть имела право устанавливать «в общих интересах государства» контроль над местными проектами и предприятиями, а также вмешиваться в сферу образования на уровне провинций в тех случаях «если установлено ущемление прав религиозных меньшинств». В сферу полномочий федерального правительства входило также осуществление действий, необходимых для выполнения международных обязательств — даже в тех случаях, когда речь шла о компетенциях провинций.

В свою очередь за провинциями были сохранены полномочия двух категорий. Во-первых, вытекающие из исторически сложившихся юридических прав соответствующих административных образований и, во-вторых, издавна находившиеся в сфере ведения местных колониальных администраций (прежде всего, руководство системой частного образования, контроль над частными больницами, управление королевскими землями, организация добычи полезных ископаемых, муниципальная политика).

Практически же права федеральных органов выходили далеко за пределы перечисленного выше. По сути дела, Оттава получала неограниченную законодательную власть, которая давала возможность центральному правительству возможность «издавать законы во имя мира, порядка и хорошего правления в Канаде по всем вопросам, не входящим в перечень, предусмотренный Актом, и относящимся исключительно к компетенции провинций». Напротив, провинции попадали под ограничение, в соответствии с которым их полномочия считались «исключительными» только в отношении вопросов, перечисленных в Акте, и имеющих сугубо местный или частный характер.

Властные функции Оттавы в ее отношениях с региональными правительствами подкреплялись предоставленным ей правом вето на любые законы, принятые на провинциальном уровне. Как говорил первый канадский премьер-министр сэр Джон А. Макдональд, целью конституционного Акта было «создание конфедерации по принципу один народ и одно правительство вместо пяти народов и пяти правительств... одной объединенной провинции с местными правительствами, но подчиненной общему правительству и общему законодательству».

Сейчас ситуация совсем иная. Никому ныне не придет в голову утверждать, что Оттава руководит «квазифедерацией», состоящей из подчиненных Центру местных законодательных органов. Можно даже предположить, что сегодняшняя Канада – наиболее децентрализованная федерация в мире. Степень ее децентрализации даже выше, чем в Соединенных Штатах, в которых власть Вашингтона значительно сильнее, чем могли себе представить отцы-основатели в 1788 г.

При этом столь значительные изменения произошли в обеих странах без корректировки писанных конституций. И в США, и в Канаде в том, что касается федеративных отношений, эти конституции практически идентичны оригиналам, утвержденным в XVIII и XIX веках. Новая реальность в сфере федеративных отношений возникла в результате изменения и уточнения обычных законов и использования устойчивой традиции заключения политических соглашений и принятия административных распоряжений, регулирующих разделение компетенции между Центром и регионами.

Перемены, о которых идет речь, были прямой реакцией на длительное политическое и идеологическое давление со стороны гражданского общества, а также на серьезные политические катаклизмы – войны, экономические бумы и спады. На протяжении XX в. маятник федеральных отношений в обеих странах совершил свой путь по крайней мере трижды. В начале века центральные правительства в США и Канаде оставались мало влиятельными. Им недоставало и политической силы, и инициативы. Две мировые войны, великая депрессия 1929-1933 гг. и «холодная война» имели следствием беспрецедентный рост влияния Оттавы и Вашингтона в своих странах. В его основе лежали военная экономика и утверждение государства всеобщего благосостояния. В 80-х гг. XX века в результате налогового кризиса и широкого распространения неolibеральной идеологии период доминирования центральной власти подошел к концу. В Канаде она стала буквально тенью своих предшественников. Соответственно, возросла значимость провинций.

Сейчас принятие решений, знаменующее исторический сдвиг в балансе сил, происходит в результате переговоров. В Канаде эта система получила наименование «исполнительного федерализма» (executive federalism). Очевидно, что его эффективность зависит, прежде всего, от того, в какой мере национальная и региональная политические и административные элиты воспринимают конституцию не как

жесткую доктрину, определяющую рамки государственной власти, а как гибкий инструмент решения проблем.

Примером того, как частные договоренности могут быть использованы при решении практических вопросов, связанных с распределением властных функций, может послужить успешное снятие противоречий, возникших в связи с проблемой развития нефте- и газодобычи в провинции Альберта. Согласно конституции, провинция является владельцем естественных ресурсов, в то время как федеральное правительство контролирует торговлю этими ресурсами в стране и за рубежом. В процессе нелегких переговоров удалось найти вариант, устраивающий обе стороны.

Такие переговоры возможны на разных уровнях и являются, как свидетельствует практика, эффективным способом предотвращения политического паралича.

Возвращаясь к поставленному выше вопросу об оптимальном соотношении компетенции центра и регионов, как точке политического равновесия, можно, в связи со сказанным, сделать вывод, что расположение этой точки зависит от обстоятельств. Поэтому она время от времени сдвигается. Отсюда необходимость гибкого подхода к конституционным нормам при принятии политических решений, рассчитанных на краткосрочную и среднесрочную перспективу. В конечном итоге он может оказаться и долгосрочной стратегией, гарантирующей стабильность системы.

Демократия или авторитаризм?

Какой тип гражданской культуры необходим для эффективного функционирования федеративного государства? В Северной Америке федерализм опирается на либерально-демократические принципы, предполагающие, в частности, ограничение компетенции государства путем членения его полномочий между различными ветвями и уровнями власти. Это, в свою очередь, минимизирует вмешательство государства в дела отдельных граждан.

Следует, однако, помнить, что либеральные представления о правах граждан и демократическое избирательное право лишь начали зарождаться в тех самых XVIII и XIX веках, когда были заложены основы американского и канадского федерализма. Тогда избирательным правом обладали лишь белые мужчины-собственники, составлявшие незначительное меньшинство населения. Все белые мужчины получили это право к концу XIX в., а белые женщины – к 1920 г. Лица азиатского происхождения не располагали этим правом вплоть до 1947 г.

В XX в. избирательное право стало универсальным. Это, тем не менее, не сняло проблемы разрыва, существующего между экономической, социальной, политической и бюрократической элитами, с одной стороны, и основной массой населения, с другой. Этот разрыв по-прежнему остается характерной чертой нынешней массовой демократии.

Особенностью канадской системы правления является в этих условиях постоянный поиск компромиссов как внутри самих элит, так и между элитами. Регулярно проводимые выборы гарантируют определенный уровень общественного контроля над результатами политики. Однако их исход чаще всего зависит не столько от сути политических решений, сколько от политического стиля, поскольку большая часть избирателей ориентируется на имидж партии или лидера. Это, в свою очередь, придает стабильность федеративной системе. Так в Канаде на протяжении многих лет доминирующие позиции занимала Либеральная партия. Вне правительства она была в XX в. лишь около трети столетия.

Иными словами, в Канаде согласование позиций элит (elite accommodation) в соответствии с устоявшимися правилами и нормами укрепляет эффективность «исполнительного федерализма».

Правда, в последние годы серьезное влияние на канадский федерализм оказало возросшее участие в федеральной политике популистских политических сил. В целом они выступают как деструктивная сила.

В 70-х и 80-х гг. XX в. в двух регионах Канады возникли сильные популистские движения. В Квебеке активизировались националистическо-сепаратистские силы, считающие недостаточным то место, которое занимает в федерации их провинция, как одна из двух основных основательниц государства. Вместе с тем, в западных провинциях страны атаки на федерацию ведут неолиберальные организации, выражающие недовольство тем, что в рамках федерации предоставлены незаслуженные, по их мнению, привилегии провинциям Квебек и Онтарио.

О том, что представляет собой в структурном отношении канадская федерация, можно судить на основании приводимой ниже таблицы.

Провинция	% население Канады	% территория Канады	% ВВП Канады
Ньюфаундленд и Лабрадор	1.7	4.1	1.27
Острова принца Эдуарда	0.45	0.1	0.31
Новая Шотландия	3.0	0.6	2.3
Новый Брансуик	2.4	0.7	1.8
Квебек	24.1	15.4	21.1
Онтарио	38.0	10.8	42.1
Манитоба	3.7	6.5	3.3
Саскачеван	3.3	6.5	3.0
Альберта	9.9	6.6	12.1
Британская Колумбия	13.0	9.5	12.3
Федеральные территории	% население Канады	% территория Канады	% ВВП Канады
Юкон	0.10	4.8	0.11
Северо-Западные территории	0.12	13.5	0.27
Нануват	0.09	21.0	0.09

Территориальная Конфигурация Федеративной модели

Складывалась федерация следующим образом:

В 1867 г. четыре британские провинции в Северной Америке – Онтарио, Квебек, Новая Шотландия и Новый Брансуик – объединились, создав тем самым федеративную Канаду. В 1870 г. у Британской королевской кампании Гудзонова залива была куплена значительная часть северных территорий. В 1871 г. к Канаде присоединилась Британская Колумбия, в 1873 г. – острова принца Эдуарда, в 1949 г. – Ньюфаундленд и Лабрадор.

Как и в большинстве других федераций, между их субъектами налицо существенные различия. В двух из десяти провинций – Онтарио и Квебек – проживает более трех пятых всего населения Канады. Здесь же производится более трех пятых ВВП. Вместе с тем, в четырех атлантических провинциях насчитывается лишь 7,7% населения Канады, а произведенный ВВП равняется 5,7% от общего в стране. Площадь трех северных федеральных территорий составляет две пятых площади федерации. Проживает же на ней 0,3% граждан. ВВП равняется 0,45%.

Соответственно различаются также возможности больших и малых, богатых и бедных провинций при осуществлении государственной власти. Особенно сказываются эти различия на социальной сфере, являющейся конституциональной прерогативой провинций.

Одной из основных задач, решенных Оттавой в годы канадского государства всеобщего благосостояния (примерно 50-е – 80-е гг. XX в.), было осуществление социального развития провинций, финансируемого путем дополнительного налогообложения граждан богатых регионов и перераспределения полученных средств в виде усредняющих грантов и целевых субсидий. Таким образом осуществлялась гармонизация социальной ситуации в различных провинциях.

Вообще, гармонизация таких основных услуг, как образование или медицинское обслуживание представляет собой неотъемлемый элемент канадской политики. Это обусловлено тем, что любой информированный гражданин имеет возможность беспрепятственно сравнивать получаемые услуги с теми, которые предоставляются в соседних провинциях. Свободный доступ к государственной статистике и к другой информации, а также постоянные отчеты политиков перед избирателями, существенно стимулируют этот процесс.

Конечно, федеральные и провинциальные политики, спекулируя на расчлененной юрисдикции и на сложной системе финансирования, не упускают возможности обвинить своих конкурентов за неудачи в социальной политике. Однако при этом им приходится считаться с опасностью разоблачения и с необходимостью держать ответ перед избирателями.

Говоря о сравнительно недавних изменениях в территориальной структуре федерации, следует особо упомянуть о произошедшем в 1999 г. разделе на две части Северо-западных территорий и о создании

новой территории Нануват. На этой территории, составляющей одну пятую всей территории Канады, проживает всего 28 тыс. человек. Ее создание обусловлено стремлением пойти навстречу требованиям местных жителей и обеспечить определенную долю самоуправления инуитам (эскимосам), образующим большинство. В соответствии с Соглашением о Нанувате инуитам было выделено более 1 млрд. долл., передано в собственность около одной шестой территории Нанувата и предоставлено право добычи полезных ископаемых на площади в 35 тыс. квадратных километров. На протяжении истекших 20 лет аналогичные дарения были осуществлены на Юконе и на Северо-западных территориях.

Как и на других северных федеральных территориях, делами Нанувата ведает избираемый Совет, обладающий определенной независимостью от Оттавы. Как и в провинциях, местное правительство располагает функциями (и, соответственно, обязанностями) в сфере налогообложения, в социальной политике, в области экономического развития и распоряжения ресурсами. Вместе с тем, федеральное правительство сохраняет общий контроль над использованием ресурсов.

Согласно конституции, территории могут стать провинциями только с согласия федерального Центра. Однако, поскольку Квебек традиционно выступает против создания новых северных провинций, ссылаясь на то, что такие новации могут стимулировать дополнительные националистические требования, маловероятно, что какая-либо из северных федеральных территорий в обозримом будущем приобретет статус провинции.