



шорнфа

## В. Делла Сала ПРОБЛЕМЫ ФЕДЕРАЛИЗМА В ЭПОХУ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Нигде в мире проблема управления полностью не решена. Предстоит еще многое сделать. Вокруг разнообразных управленческих моделей, основанных на либеральной демократии и рыночном капитализме, идут жаркие споры, и дефицита точек зрения не наблюдается. Это прежде всего касается стран Северной Америки, на положение которых глубокий отпечаток накладывает Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА). В Европе в роли зарождающейся формы центрального правления выступает Европейский Союз.

Вместе с тем, несмотря на происходящие перемены, с повестки дня не сходит вопрос о соответствии возникающих новых структур и процессов ситуации, сложившейся на протяжении последних веков. Обсуждаются с этой точки зрения и проблемы федерализма.

В данной статье затрагивается ряд проблем федерализма в современном мире. Канадский и европейский опыт важен для прогнозирования возможных будущих сложностей и для описания способов, которыми воспользовались (или не воспользовались) при решении возникающих проблем. Принимая во внимание то, что российская ситуация во многом уникальна, мы постараемся затронуть проблемы, свойственные многим регионам, а также принятые в других странах решения, которые также могут оказаться полезными Российской Федерации.

На первый взгляд федерализм, в основе которого лежит сочетание единства и разнообразия, представляет собой наиболее приемлемую форму правления для эпохи глобализации. Однако одной этой констатации недостаточно. Для развития федерализма необходимо, чтобы относящиеся к нему формы правления отвечали ряду требований. Эти формы можно разделить на четыре группы: 1) обусловленные государственным строительством в эпоху глобализации и рыночного капитализма; 2) возникшие в условиях национального и общественного строительства в век больших перемен, фрагментации – и, возможно, неустойчивой (кочующей) идентичности; 3) являющиеся следствием специальной политики в условиях снижения легитимности государственного вмешательства; 4) отражающие политическое представительство в век «кризиса» политических партий.

Мы пытались выяснить, каким образом проблемы, возникающие в этих группах, решаются в Канадской и Европейской федерациях.

**Государственное  
строительство**

Государственное строительство – длительный процесс. Оно, скорее всего, похоже на путешествие с неожиданными поворотами и, возможно, тупиками, в условиях, когда конечный пункт назначения не известен.

Это в полной мере относится к федерализму, так как он основан на диффузии политической власти и гибком подходе к ее организации. Как уже было отмечено выше, проблема государственного строительства, с которой столкнулись и российский и канадский федерализм, является проблемой установления оптимального баланса между центральными и региональными правительствами. Основная сложность состоит в том, что главный инструмент строительства государственных структур – конституции – во все меньшей степени способен определять организацию политической власти в федерациях.

Недавний опыт европейских и североамериканских федераций свидетельствует, что формальные, писанные конституции более не в состоянии описать, каким образом должна делиться власть между различными уровнями правления и внутри них. Одной из причин является усиление пористости национальных границ, порождающее новые формы конфликтов и конкуренции между региональными правительствами, а также между ними и центральной властью.

Сошлемся на следующий пример. Канадские провинции разошлись в оценке решения федерального правительства о ратификации Киотского протокола о сокращении парникового эффекта и борьбе с глобальным потеплением. Регионы, обладающие большим запасом альтернативных энергоисточников, таких как гидроэлектростанции, поддержали позицию федерального правительства, тогда как провинция Альберта, экономическое развитие которой в большой степени зависит от нефте- и газосодержащего топлива, выступила против любых попыток ограничить выбросы углерода. На первый взгляд, речь идет о безусловном праве федеральной власти подписывать и ратифицировать международные договоры. Тем не менее, возрастающая важность международных договоров для организаций и обществ приводит к тому, что центральному правительству приходится все чаще вмешиваться в дела провинциальной юрисдикции. Особенно остро это ощущают в Европейском Союзе, где федеральные конституции ограничены соглашениями, подписанными на европейском уровне.

На наш взгляд, существует несколько способов решения этой дилеммы. Международные организации и договоры должны быть по-прежнему ориентированы на национальные государства, резервируя лишь небольшое пространство для правящих институтов более высоких уровней. Поскольку же принимаемые на этих уровнях решения вторгаются в государственную юрисдикцию, защищаемую конституциями, для решения проблемы необходимо задействовать ряд дополнительных механизмов.

Например, федерации должны ввести в систему консультации с региональными правительствами до заключения международных соглашений, затрагивающих их интересы. Такие консультации, конечно, не в состоянии снять глубинные разногласия, однако могли бы придать большую легитимность соответствующим решениям.

Другой механизм мог бы обеспечить региональным правительствам возможность участвовать в работе международных консультационных

и властных органов. Например, сейчас набирают силу регулярные встречи премьеров из Восточной Канады и губернаторов Новой Англии (США). Такая же форма международного урегулирования лежит в основе Европейского Союза и активно используется для согласования экономических и социальных интересов регионов.

Конечно, возможности указанных форм в том, что касается выработки решений, не велики. Дело обычно ограничивается определением общего подхода к ключевым политическим вопросам. Однако их использование как бы намечает возможные способы участия региональных правительств в международных отношениях, которые ранее

- даже в наиболее децентрализованных федерациях – считались исключительной прерогативой центральных правительств.

Возможна еще одна форма решения проблемы. Она предполагает создание в некоторых надгосударственных органах и организациях, таких как Европейский Союз и НАФТА, институциональных механизмов для выражения региональных (субнациональных) интересов.

Описываем ли мы вмешательство федерального правительства в региональную сферу, или говорим ли об участии субнациональных правительств в международных отношениях, вероятнее всего мы приходим к выводу, что и тем, и другим действиям не хватает конституционной базы. Этот вывод, в свою очередь, подводит нас к более широкой проблеме. Очевидно, что существует обширная, не регулируемая конституцией область отношений между различными властными уровнями. В этой связи федерации постоянно сталкиваются с напряженностью и конфликтами. Для их предотвращения необходима особая гибкость.

К сожалению, опыт Канады не может предложить что-либо существенное в этой области. Она не выработала способа решения проблем, связанных с влиянием международных отношений на конституционно зафиксированное разделение властей, ни в том, что касается торговли, ни в том, что затрагивает проблемы окружающей среды и управления капиталом

Существует также опасность, что международное давление и наднациональные отношения могут посягнуть на основы государственных структур. Исполнительные органы обычно располагают более привилегированными позициями, чем представительные институты. Это характерно для самых различных уровней правления. Однако на международном уровне данное обстоятельство особенно очевидно. Сложность межгосударственных соглашений и недостаточная доступность информации о них широкой общественности приводят к тому, что баланс власти между ветвями сдвигается в сторону тех, кто располагает необходимыми технологиями и может своевременно и грамотно принимать решения.

При этом особо важную роль приобретает некоторая часть исполнительных органов. Например, в Канаде подобную роль (возможно, не в такой степени, как в России после 2000 года) играет кабинет премьер-министра. Резко усилились позиции финансовых министерств.

Это произошло после того, как существенно возросло значение экономии общественных расходов и, соответственно, контроля над ними. В свою очередь, данное обстоятельство повлияло на федеральные отношения, так как напряженность в вопросах разделения власти в значительной степени обусловлена финансовыми проблемами.

Большей централизации и росту влияния исполнительной власти способствует также нарастающее воздействие на процесс государственного строительства и, особенно, на сферу безопасности экономических аспектов глобализации. Это связано с тем, что качественное возрастание интенсивности людских потоков через границы вызывает необходимость поиска способов межгосударственной координации контроля над этим процессом. Поскольку в нынешних условиях безопасность включает в себя также такие элементы, как мониторинг финансов определенных групп, это может привести к сужению юрисдикции управляющих органов других уровней.

## **Национальная идентичность и общественное строительство**

На протяжении веков федерализм отличался более гибким подходом к национальной идентичности и проблемам политического социума. Свойственные ему установки как на единство, так и на разнообразие, позволяли гражданам чувствовать свою принадлежность к нескольким общностям. Ответ федерализма на вопрос, обязателен ли этнос для полиса или, точнее, для демоса, является по своей сути агностичным. Он предполагает, что наличие органической или априорной социальной группы не является обязательным условием устойчивого развития нации.

Не случайно, корень слова «федерализм» образует латинское *foedus*, обозначающее преданность и лояльность. Федерализм исходит из того, что государство объединяет приверженность не к определенному этносу, а к федеральному договору. В известном смысле, основой нации является именно федеральный договор или конституция (в качестве примера можно сослаться на прочность федерации в США).

Более того. Наличие больших гомогенных этнических или социальных групп, хотя и является показателем сплоченности, вовсе не обязательно для успешного функционирования федеративного устройства. В тоже время, в современном изменчивом мире федеративный договор, основанный на «нациях» и определяемый такими социальными или этническими характеристиками, как язык или религия, может стать фактором, угрожающим стабильности федерации.

Усложнение обществ в результате глобализации затрудняет определение причин приверженности федеральному договору. Бессмысленно ожидать сохранения роли прежних социальных сил в современном федеральном устройстве. В тоже время, основные партнеры федерации могут воспринять меняющиеся географические и социальные тенденции как угрозу, а конституционное устройство как средство, обеспечивающее их выживание и защиту политических и культурных интересов. Но при определенных условиях конституциональное

устройство может также рассматриваться другими сторонами внутри федерации как навязанное.

Например, канадская федерация более не воспринимается однозначно как договор между двумя нациями-основательницами, так как в 2002 г. большинство населения уже не в состоянии проследить свои исторические корни. Значительная часть одной из наций-основательниц считает что, изначального конституционного устройства, гарантировавшего выживание французской общности в рамках федерации, уже не существует. Они убеждены, возможно не без оснований, что больше нет ничего общего между прежним пониманием федерации (1867 г.), которое позволяло выжить «нациям», и тем, что происходит в современной Канаде.

Глобализация бросает еще один вызов пониманию федерализма, ориентируемому на нации. В современном мире доминируют принципы классического либерализма. Идет ли речь о рыночном капитализме или о правах человека, в любом случае в основе организации общества лежат идеи, правила и структуры, придающие первостепенное значение не таким социальным конструкциям как класс, раса или этничность, а месту индивида. Интернет, а также массовая миграция людей и идей, способствовали переосмыслению понятия нации.

Классическое деление на этнический и гражданский национализм больше не помогает решению вопроса. В условиях, когда общества не в состоянии удерживать культурные или социальные границы, этничность уже не является сдерживающей силой. Можно предположить, что кажущееся усиление этнических конфликтов является, в действительности, признаком разрушения основных составляющих этнического национализма транснациональными силами, и реактивной попыткой поддержать идею этничности как основу нации. Со своей стороны, гражданские принципы как основа национализма также не являются более надежной почвой для поддержания единства общества, состоящего из индивидов, связывающих свои жизненные перспективы с силами, не имеющими конкретных границ.

Подобные вызовы национализму особенно характерны и для устоявшихся федераций, вроде Канады, и для развивающихся – таких как Европейский Союз. Обращение к национализму как объединяющему фактору или склеивающей материи представляется неплодотворным, так как транснациональные силы разрушают способность государства формировать национальные группы. Например, в Квебеке могут с основанием утверждать, что первоначальная федеративная конституция была нарушена. Тем не менее, рассуждения, основанные на утверждении нации, без выяснения того, что она представляет собой в мире, в котором остается все меньше и меньше границ, не являются продуктивными.

Когда нестабильны сами основы общественной организации и возникает проблема сплочения политической общности, претензии федерализма на поддержание единства и разнообразия безосновательны. Необходимо ответить на вопрос, что же, действительно, является основой политической общности.

Европейский Союз может продемонстрировать в этом отношении некоторые успехи. На чем они основаны? Очевидно, что для создания Европы необходимы «европейцы» и чувство принадлежности к европейскому гражданству. В данном случае основой для идентификации европейца является желание решать проблемы при помощи сотрудничества и союзных институтов. Таким образом, в основе «нации» лежит определенная политика.

## **Формирование политики**

Одним из способов нахождения точек соприкосновения партнеров по федерации является проведение политики, направленной на реализацию общих интересов. Подобно тому, как конституция разводит полномочия по политическим сферам, правительства различных уровней могут счесть взаимовыгодным разведение обязанностей. Примером такого разведения может послужить социальная политика. И это относится не только к федерациям (в том числе к Канаде и России), но и к унитарным государствам – таким как Великобритания или Италия. Разумеется, в случае федерации для выработки согласованной политики необходимы переговоры и компромиссы, позволяющие правительствам всех уровней создать область соприкосновения интересов в потенциально разобщенном государстве.

Политика может стать источником как разобщения, так и согласия. Проблема возникает из-за того, что ограничение государственного вмешательства в экономическую и социальную жизнь, его роли в финансировании необходимых социальных программ создает давление на центральное правительство. В свою очередь, разделение власти между федеральным и региональными правительствами не только ограничивает государственное вмешательство и воздействует на рыночные механизмы, но и порождает проблемы для территорий и национальных групп внутри федерации.

И в Канаде, и в России, и в ряде других федераций наблюдается тенденция «сбрасывания» важных обязанностей на региональный уровень без одновременного повышения финансирования или расширения доступа к ресурсам. Вместе с тем и для Канады, и, возможно, в определенной степени, для России характерно аналогичное поведение провинций по отношению к муниципальным и местным властям. Возникает вопрос, как добиться согласованной политики внутри федерации в условиях, когда управляющие органы отдают предпочтение сокращению расходов. Канадский опыт развития такой области, как здравоохранение, позволяет предположить, что региональные правительства, приняв на себя дополнительные обязательства по финансированию находящихся в их компетенции программ, будут сами принимать решения и меньше ощущать зависимость от национальных программ и целей.

Растущая фрагментация политики оказывает влияние на понятие гражданства в федерации. О связанных с этим проблемах также свидетельствует опыт социальной политики. Как отмечал Т.Н. Маршал в своей работе, вышедшей в 50-х гг., в послевоенный период социальные

права стали восприниматься в индустриальных странах как важная часть правового пакета, доступного всем гражданам. Признание того, что граждане обладают социальными правами, также подразумевало их универсальность и равный доступ в рамках всей федерации. Это придало некую легитимность вмешательству федерального правительства в дела, не являвшиеся, согласно конституции, его сферой. Уход государства из сферы социальной политики, ставя под вопрос социальные права граждан, означал бы и разрушение одной из основ взаимопонимания. Более того, подобный шаг уничтожил бы один из элементов, объединяющих граждан в федерацию (то, что объединяет ныне жителей Британской Колумбии и Ньюфаундленда или Москвы и Владивостока). Была бы подорвана сама возможность выработки объединяющего мотива, лежащего в основе политического образования.

Растущая неспособность государства создать мотивы для объединения в рамках федерации привела к поиску новых форм осуществления властных функций. Федерализм, как и другие формы организации обществ и управления ими, основан на конституционном соглашении, разделяющем власть между правительствами разных уровней. Сегодня федерации столкнулись с тем, что Джон Пьерр и Гай Петер назвали «новым правлением». Оно подразумевает размывание границ между государством и рынком, между общественным и частным секторами, а также свободными сетями услуг, и использование современных форм общественного управления. «Правление без правления» точнее, чем иные формы власти, отражает сложность организации современного общества. Вместе с тем оно не в состоянии обеспечить основу для единства в больших и сложных федерациях, таких как Канада или Россия.

## **Политические партии и представительство**

Политические партии образуют краеугольный камень системы представительства в современных обществах. Они мобилизуют, группируют и артикулируют интересы с помощью институтов в соответствии с принципами принятия решений на национальном и региональном уровнях.

В ряде случаев центральные и региональные интересы решаются на страновом политическом поле. Например, в ФРГ общегосударственные партии и партии земель – одни и те же. Поэтому артикуляция национальных и региональных интересов может быть осуществлена без каких бы то ни было сложностей самими партиями. В Канаде, в свою очередь, существует четкое разделение федеральных и провинциальных партий. Тем не менее, исторически, общегосударственные партии служили обобщению интересов во всей федерации. Однако последнее время этот принцип был нарушен. Поэтому, как утверждает в своей работе Франсуа Роше, сейчас сложно говорить о партиях, имея в виду систему национального представительства в федеральном парламенте.

Дискуссия о политических партиях, ведущаяся в том числе и в России, отражает растущую тенденцию, угрожающую способности политических

партий и представительских учреждений в целом обеспечивать необходимую степень согласия в федерации. Сейчас политические партии, добиваясь поддержки избирателей, все меньше полагаются на идеологию и абстрактные схемы построения общества. Довольно быстро появляются новые партии с конкретной повесткой дня, в то время как старые традиционные партии неожиданно исчезают.

Как было отмечено в других материалах, представленных канадской стороной, Консервативная партия, существующая с момента образования страны, после успехов, одержанных в 1984 и 1988 гг., на выборах 1993 г. была практически вытеснена из Палаты общин. Вместе с тем в палате представлено пять официальных партий – поразительный результат для системы, не использующей пропорциональное представительство. Данное обстоятельство отражает растущую фрагментацию и неустойчивость электората, что не сулит благоприятных перспектив становлению единства при помощи представительных институтов.

Источник такой неустойчивости и фрагментации следует искать в описанных выше проблемах: в усложнении обществ, в растущей не-удовлетворенности работой политических институтов, в том числе политических партий, в поиске новых решений проблемы управления. К сказанному следует добавить рост субъективного (личностного) фактора в предпочтениях избирателей. Все это осложняет задачу политических партий по сплочению федерации.

В заключение некоторые соображения о различных формах демократии. Федерации состоят из элементов и были описаны Арендом Лейпхартом и Робертом Далем как «демократии согласования». Такая форма управления подразумевает не конкуренцию, а поиск примирения любой ценой, а также представительство, основанное не только на принципе большинства.

Согласование интересов в ряде таких демократий – от Бельгии до Канады – исторически поддерживалось конституционным договором, государственной политикой и общественными затратами. Вместе с тем, посмотрев на недавнюю, двадцатилетнюю историю этих моделей, нетрудно обнаружить, что, добиваясь согласованности, они все же сталкивались с трудностями, конфликтами и нестабильностью. Это происходило, частично, потому, что государство не обладало средствами достижения компромиссов, удовлетворяющих все стороны. Между тем, как уже отмечалось, в основе глобализации лежат принцип рыночной капиталистической конкуренции и либеральные демократические институты. Налицо коренное несовпадение. «Демократия согласования» старается найти решение, при котором не было бы ни победителей, ни побежденных. В свою очередь глобализация предполагает жесткую конкуренцию, исключаящую смягчение ударов.

Но если принцип организации общества основан на конкуренции, то поддерживать дух согласия, необходимый для работы федерации, становится все труднее.